

公共管理译丛

赵成根 主编

民主、官僚制与公共选择

——政治科学中的经济学阐释

Democracy, Bureaucracy and Public Choice

Economic Explanations in Political Science

[英] 帕特里克·敦利威 著

Patrick Dunleavy

张庆东 译

徐湘林 校

中国青年出版社

责任编辑：茅红培
装帧设计：詹　凯

Democracy,
Bureaucracy
and Public Choice
Economic Explanations in Political Science

民主、官僚制与公共选择
［英］帕特里克·敦利威 著

官僚制与公共经济学
［美］威廉姆·A·尼斯坎南 著

公共管理的政治经济学
［新西兰］穆雷·霍恩 著

现代公共经济学
［英］拉本德拉·贾 著

新公共管理
［英］简·莱恩 著

公共部门管理
［英］诺曼·弗林 著

现代国家的政策过程
［美］米切尔·黑尧 著

判断的艺术
［英］杰弗里·维克斯 著

关于作者　帕特里克·敦利威，英国著名的政治学家和公共管理学家。1978年获得牛津大学博士.1989年以来在伦敦经济与政治科学学院政府管理系任政治科学与公共政策专业教授。他也是公共政策研究与咨询团体——伦敦经济学院公共政策研究团的主席，伦敦社会科学研究会会员。除著有《民主、官僚制与公共选择》一书外，敦利威曾于1995年出版《首相、内阁与核心行政长官》，1999年与海伦·玛济兹合著《网上政府》，2000年出版《英国政治发展(第五辑)》。他的学术研究还涉及伦敦治理、美国联邦官僚机构、公共政策、公共选择理论和选举制度等议题。

关于本书　《民主、官僚制与公共选择》一书曾于1991年获“麦肯齐政治科学优秀著作奖”。作者在本书中将民主、官僚制与公共选择三个概念有机地联系起来，系统地比较了多元主义途径、统合主义途径、集体行动逻辑的模型和新右派模型，通过对制度性公共选择理论的分析，精辟地阐释了民主和官僚制两大核心话题。作者对方法论的关注和批评性的独到见解都十分值得学习和借鉴。



ISBN7-5006-5070-1/D·174
定价：32.00元

公共管理译丛

赵成根 主编

民主、官僚制与公共选择

——政治科学中的经济学阐释

[英] 帕特里克·敦利威 著
Patrick Dunleavy
张庆东 译
徐湘林 校

中国青年出版社

（京）新登字 083 号

图书在版编目（CIP）数据

民主、官僚制与公共选择／［英］敦利威著；张庆东译．—北京：中国青年出版社，200
（公共管理译丛）

ISBN 7-5006-5070-1

Ⅰ．民…　Ⅱ．①敦…②张…　Ⅲ．①民主－理论研究②国家机构－理论研究
Ⅳ．①D082②D035．1

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2003）第 103606 号

北京市版权局著作权合同登记
图字：01－2002－2927 号

*

中国青年出版社出版 发行
社址：北京东四 12 条 21 号　邮政编码：100708
网址：www.cyp.com.cn
编辑部电话：（010）64034329　邮购部电话：（010）64049424
天利华印刷有限公司印刷　新华书店经销

*

700×1000　1/16　22 印张　237 千字
2004 年 1 月北京第 1 版　2004 年 1 月河北第 1 次印刷
印数：1－5,000 册　定价：32.00 元
本图书如有任何印装质量问题，请与出版处联系调换
联系电话：（010）64033570
雄狮书店：（010）84039659

总　序

工业革命以来,现代市场经济的发展,现代大规模的工业社会逐渐取代传统的农业社会,不仅促进了社会生产力的巨大发展,也带动了一系列重大的社会变迁。工业革命和现代市场经济发展的一个重要社会后果,就是现代民主国家的发展。民主政治和现代官僚制的产生和发展,是20世纪一个独特的社会现象,也是影响和塑造20世纪的一种基本力量。

在一个现代社会的运转过程中,从经济管理、社会服务到国家外交和安全战略、外层空间的竞争,现代国家政府都以某种方式介入,承担了广泛的公共管理职能,政府能力因此成为衡量政府的一个核心指标。提高政府制定和执行公共政策的能力,提高政府管理效率的新的时代需求推动了现代政治学、经济学和法学理论结构的重塑和理论重心的转移,也推动了以政府管理效率和政府能力为核心衡量指标的公共行政学的产生和发展。

自从1887年伍德罗·威尔逊发表《行政学之研究》一文,标志着公共行政学的产生以来,公共行政学经历了制度视角的研究(1910—1930)、人的视角的研究(1930—1950)、管理过程视角的研究(1950—1960)和环境视角的研究(1960—1970)几个重要的发展阶段。经过近一个世纪的发展,到1970年代末,公共行政学已经成为当代社会科学中的一个主流学科。但是,在20世纪80年代以来全球范围的政治经济和行政改革影响下,作为公共行政学新的发展阶段的公共管理学的理论框架,应该具有怎样的基本结构呢?或者说应该怎样实现公共行政学理论结构重塑呢?在新的历史条件下,无论是在美国等公共行政研究极为发达的西方国家,还是在公共行政研究尚处于恢复重建草创

期的中国，要实现公共管理学的迅速发展，使公共管理理论能够真正反映公共治理的内在规律，并科学地指导着公共治理之道的改革与发展，都必须充分地关注以下各种塑造现代公共管理理论的核心要素：

第一，以竞争性多党制为核心的民主政治是现代西方国家制度的主体构成部分，在现代西方国家治理中，其他各种政治制度安排都要从属于这一民主政治制度，并受到其内在逻辑的制约。作为西方国家政治制度系统的一部分，其官僚制行政组织的结构体系和运作过程，也不可避免地受到民主政治逻辑的影响，综观今日西方国家的公共治理，从政府构成环节的政党竞争和选民投票仲裁，到政府预算和公共决策过程的民主参与、地方政府的民主治理，直到区域自治、城市自治、社区自治、公民自治等各种自主管理模式，整个政府系统运作和公共治理的各个环节，无不弥漫着民主的精神。因此，不理解民主政治，就无法理解西方国家的公共管理；不以民主政治学理论为依托，西方的公共行政学就失去了其灵魂。

第二，如果说从19世纪70年代到20世纪70年代的一百年，就是政府职能的扩展史，政府职能扩展的主要领域则是经济管理和社会服务领域，政府已经成为塑造市场秩序、调控市场运行的一种主导力量。正是因为如此，当代西方经济学尤其是宏观经济学，一个核心的研究对象就是政府、政府行为和公共政策；也正因为如此，公共经济学已经成为西方经济学的一个重要分支学科；公共选择理论、新制度主义经济学等西方经济学最新的主流理论流派，已经成为塑造公共管理理论的最重要的理论资源。

第三，在西方发达国家，公共部门和私人部门、公共管理和私人工商企业管理之间，一直存在着密切的融通和伙伴合作关系，但是，作为20世纪80年代以来西方国家政治经济和行政改革的后果，市场理念和市场机制、企业管理模式成为影响公共管理直至重塑公共管理模式的一种基本力量，却是一个不争的事实。在新公共管理改革运动的影响下，西方的公共管理主体和公共管理模式都呈现了多元化的发展趋势。

第四，全球化是市场经济发展的一个必然后果。市场经济是交换经济，商品只有成功地实现交换，才能实现其价值。资本追求利润最

大化的本质属性，就决定了市场经济的发展必然要求一个统一的、开放的、自由的市场秩序，要求不断扩大的原料供应地，不断扩大的产品和服务销售市场。正是市场经济的发展，推动了国家的统一和现代民族国家的发展，也正是市场把整个世界联系在一起，形成了现代的相互依存的国际社会。全球化的动力蕴藏于资本的本质之中，全球化肇始于现代市场经济发展之初，当大英帝国的商船和炮舰开始驶向世界各地之时，全球化的历程就开始了。到20世纪70年代，全球化发展成为影响现代社会的一种主导因素。

正是由于以上要素以及其他一系列因素的影响，20世纪七八十年代以来，西方国家公共管理实践模式和理论模式都在发生着重要的转型。本译丛作为近年来移译西方公共管理学术专著若干努力中的一项尝试，其选题也力图反映在以上诸方面因素的影响下，西方公共管理理论研究的一批最新成果，从而为我国公共管理理论界理解西方国家公共治理之道，理解西方公共管理研究的主流理论，并在此基础上，为我国公共管理理论和实践发展提供有益的借鉴。

本译丛所选择的八部学术专著，可以大致分为以下三类：

第一类四部专著主要是关于公共管理理论在公共选择理论、官僚经济理论、制度分析理论和新组织经济学等的影响下的研究成果。《官僚制与公共经济学》是公共选择理论大师、官僚经济理论的主要代表人物威廉姆·尼斯坎南最主要的学术专著。1971年尼斯坎南出版其经典理论著作《官僚制与代议制政府》，运用公共选择理论的逻辑假设和分析方法研究分析官僚体制和官僚行为，并在系统批判官僚制组织弊端的基础上，提出了改革的建议。他的这部经典著作，不仅是批判官僚制弊端的扛鼎之作，其所提出的改革主张，更成为英国撒切尔政府新保守主义改革最主要的理论指导之一。出版于1994年的《官僚制与公共经济学》，汇集了《官僚制与代议制政府》以及尼斯坎南就官僚经济理论这一主题20年间的一系列研究成果，是尼斯坎南官僚经济理论的集大成之作。而敦利威的《民主、官僚制与公共选择》则是综合分析民主政治体制和官僚制行政体制运作的一部力作。就职于伦敦经济学院政府系的帕特里克·敦利威是目前英国最富盛名的民主政治学家和公共管理学家之一。《民主、官僚制和公共选择》一书，

在比较分析了多元主义途径、统合主义途径、集体行动途径和新右派模型有关民主国家政府治理的理论观点之后，进一步提出了他的著名的“官僚机构塑造”模型，是透视当代民主国家治理之道的一部代表作。新西兰著名学者穆雷·霍恩的《公共管理的政治经济学》，则运用制度分析和新组织经济学的理论方法，对公共官僚制进行了深入的分析，通过对管制机构、行政机构和国有企业等多种管理形式的分析，提出了在提供有效的公共管理过程中，实现交易成本最小化的制度选择问题，是一部富有创新性和洞察力的剖析公共管理组织模式的代表作。霍恩的研究对于代理机构设计、管制模式创新和公务员制度改革都极具价值。鉴于公共经济学在公共管理学科中日趋发展的重要地位，本译丛还选择了英国著名学者拉本德拉·贾的《公共经济学》一书。

第二类两部专著主要针对新公共管理理论和实践的研究分析。新公共管理是1980年代以来世界范围的公共部门治理之道变革的理论概括，在理论和实践两个层面上，新公共管理都正在重塑着公共管理的模式和结构。本译丛选译了瑞士著名经济学家、公共管理学家简·莱恩分析新公共管理内在逻辑的《新公共管理》。莱恩准确地将新公共管理界定为签约外包制（contracting-out）和用市场理念和市场机制重塑政府管理模式，构建企业家型政府（contracting-in），认为新公共管理是公共管理一个新的发展阶段。他在书中系统地分析了新公共管理的理论渊源、主要机制、内在机理和发展趋势，是系统论述新公共管理理论的一部有影响的学术专著。英国学者诺曼·弗林的《公共部门管理》，则以最先推行新公共管理改革的英国公共部门市场化改革为分析对象，在论述英国公共部门管理所处的政治与政策环境的基础上，详细地剖析了撒切尔政府、梅杰政府和布莱尔政府市场化改革的实践，具体地分析了业务外包、合同外购、强制竞争、私人融资协议、市场检验、战略性承包等市场化管理措施，并对英国公共部门管理改革成效进行了总体评价，对英国公共部门管理未来的发展趋势进行了预测，是理解英国新公共管理改革的一部不可多得的佳作。

第三类两部专著则是关于管理决策理论研究的。自从1947年赫伯特·西蒙倡导有限理性决策理论以来，管理决策理论一直是公共管

理学科中的一个重要分支。管理决策理论主要有两大研究取向，一是以H·A·西蒙为代表的一般决策理论，重点研究人类组织决策的一般逻辑；一是由C·E·林德布洛姆、Y·德热等着力发展起来的政策科学，重点研究国家政府的公共政策制定和执行，以提高政府决策能力和政策执行能力，改善公共政策质量。英国著名思想家杰奥弗雷·维克斯的《判断的艺术：政策制定研究》，属于第一种研究取向的一部管理决策理论研究经典著作，对西蒙所提出的决策理论进行了深邃的反思，提出了一系列新颖独到的理论见解，是理解人类组织决策行为内在逻辑的一部理论巨献。英国著名社会学家米切尔·黑尧的《现代国家的政策过程》则属于第二种研究取向。作为研究公共政策过程的一部名作，《现代国家的政策过程》的关键特色和核心价值在于它超越了一般公共政策分析著作所遵从的理性分析传统，以现代国家的政策制定和执行过程为研究对象和分析主线，“主要依靠政治学、政治社会学和组织社会学的理论和案例研究作为分析的工具”，透过对多元主义、精英主义理论、工具主义的马克思主义、结构主义视角的国家理论，以及工团主义、政策网络、政策共同体、官僚经济理论、制度分析理论、宪政分析理论、强国家和弱国家理论，和理性决策模型、渐进主义、官僚理性模型、垃圾桶模型等理论模型的综合分析，为我们理解现代国家错综复杂的政策过程提供了各种可供选择的研究途径的图景。作者精深的理论分析，拨开了笼罩在现代国家政策过程中的种种迷雾，使我们得以清晰地洞察到政策过程的权力和利益博弈的实质。

我国的公共行政和公共管理研究，在20世纪80年代中期恢复重建以来，获得了迅速的发展。但是，我们必须清醒地看到，我国的公共管理研究仍然处于草创期！因此，要建立独具中国特色的、本土化的公共管理理论，一项重要的工作，就是以开放的姿态，充分地吸收和消化西方发达国家理论研究的成果。本译丛就是抱定这一宗旨而启动的。必须指出，西方学者的理论观点，首先是以西方国家公共管理实践为基础形成的，西方国家特定的意识形态和价值观念，也对有关学者的理论具有重要的影响，在充分汲取有关研究途径理论营养的同时，我们必须充分意识到西方公共管理理论的局限性；在充分认识到现代公共管理模式的普遍性，借鉴西方公共管理经验的同时，也必须

充分认识到中国国情的特殊性。绝不可以照搬照抄西方公共管理理论和公共管理模式。

在选题、联系出版社和翻译过程中，我们得到了众多同仁的惠助和支持。著名学者 Robert A. Dahl, Charles E. Lindblom, William A. Niskanen, Jr., Christopher Hood, Arie Halachmi, Jane-Erik Lane 等为选题提供了热情的帮助，Jane-Erik Lane 更友好地馈赠了他的《新公共管理》一书的中文版权。北京大学政府管理学院常务副院长王浦劬教授、徐湘林教授等一直全力支持译丛的翻译出版工作，王浦劬教授并亲自承担了有关专著的翻译工作，崔冰女士在联系出版社过程中给予了重要的支持，中国青年出版社文化教育编辑中心的编辑们为译丛翻译出版做了大量的工作，在此一并表示我们最诚挚的谢意。由于我们水平有限，各部译作中难免存在着错误和不足之处，恳切欢迎广大读者不吝赐教。

译　者

2003 年夏于燕园

译者序

就特定问题而形成的学术观点，可谓仁者见仁，智者见智，学术争论由此而生。在形形色色的学术流派和观点面前，人们应该保持独特的鉴别力、鉴赏力和判断力。这既是形成和发展特定学术观点的一个来源，也是甄别不同学术观点的有说服力、可接受性的一个基础。通常，由于人们所持有的基本价值立场的不同，所设定的逻辑前提的不同，所采用的分析方法的不同，观点的差异和碰撞也是情理中事。不过，当特定的学术流派相对普遍地被接受或者是在特定时期居于主导地位时，它的说服力似乎是不言而喻的。人们在充分重视结论的同时，也或多或少地忘记了这些结论得以成立的必要前提，也就是价值立场、逻辑前提和分析方法。

就民主而言，特定的民主总是隐含着特定的价值立场和逻辑前提。正是这个原因，才有资本主义民主和社会主义民主的差异，才有民主作为一种社会目标、一种政治制度、一种议事程序或是一种行动规则的不同预设。同样，经由不同的分析方法，我们也可以就民主实践中的种种政治现象得出不同的结论。在传统政治学当中，学者们通过采用历史分析、规范分析和制度分析，对政治理想、政治权力和政治现象做出了汗牛充栋的解释。当经济学随着社会经济的日渐发展而成为一门显学的时候，它的结论连同基本的分析方法也受到了关注和运用。最初，经济学以思考政府与市场的关系为着眼点，提出了也能够为政治学研究者所接受的政府职能定位论。“守夜人”政府或者是政府干预论的相关主张，大抵都是如此的。

当公共选择理论日益兴盛时，它的逻辑前提、基本分析方法连

同最终结论都开始全面地"侵入"政治学研究领域。这种影响力在20世纪70年代以来的西方行政改革思潮中看得非常清楚，在现今中国的行政学界和政治学界也仍旧"宝刀未老"。它以对微观个体的经济学假定作为出发点，通过延展理性的逻辑，颇有几分令人信服地解释了民主实践中为政治学家们所长期关注的政治现象，甚至有逐步取代经由传统的政治学研究方法而得出的结论的趋势。当政治学和经济学的研究者都自觉或不自觉地认识到这种趋势时，公共选择理论的优势和主导地位事实上也就得到了确立。它在各个时期的理论流派都能就集体行动、团体理论、投票行为和政治竞争做出一套有说服力的阐释。它们与多元主义、统合主义等政治学研究途径的差异和分野也由此得到了体现。只不过，这种分野并没有导致势均力敌的竞争格局，而是以一方压倒另一方作为当前的现实。究其原因，恐怕既在于公共选择理论体系自身的强大生命力，也在于人们并没有更多地去关注公共选择理论的初始假定和分析途径。

就官僚制而言，人们从青睐它的理想模型，到意识到理想模型与官僚制现实之间的反差，再到当代铺天盖地式地批判和反思、摒弃和排除官僚制的趋势，都代表着人们对寻求理想组织形态的期待。在经典的官僚制理论中，基本的出发点在于从中观层面上构建组织的结构形态和运行机制，从而达到提高组织效率的目的。但当官僚制作为一种工具性模型应用在政府管理领域之中时，人们才发现官僚制的现实运作并没有实现初衷。于是，人们开始寻求个中的缘由。一些人将焦点放在作为官僚制基本组成单位的微观个体之上，他们发现官僚制的运作与官僚的个人动机密切相关。在很大程度上，官僚制的低效率甚至无效率乃是官僚个人追求机构规模最大化和预算最大化的利己动机惹的祸。

这种对官僚个人最大化动机的认识，与公共选择理论的理性经济人假定相契合；或者正是运用理性经济人假定作为理论预设的必然结果。这既反映了公共选择理论在分析和研究官僚制的人中间的影响力，也预示着以微观个体作为逻辑起点的分析方法将深刻地影响对官僚制的研究和探讨。事实上也的确如此。只要深入地考

察一下以公共选择理论作为一个理论基础的新公共管理思潮，就可以清楚地看到这一点。只不过，人们没有对公共选择理论的基本假定提出更多的质疑，也在一定程度上不适当地夸大或者是应用了个人的利己动机，以至于忽略了官僚个人所处的地位和机构环境的差异。在这一点上，帕特里克·敦利威教授在本书后半部分对不同层次官僚和不同类型官僚机构的划分和分析，将提供有益的分析视角。作者对预算最大化模型和机构塑造模型的比较分析以及他的最终结论，对于我们全面认识理性经济人假定、重新考量公共选择理论及其分支流派、客观评价官僚制及其他替代性的可选组织形态，都有着深刻的启发意义。当然，我们应该同等地关注作者的独到见解以及他所采用的分析途径和方法。

就公共选择理论而言，当大多数研究者折服于它的解释力时，我们很可能忽略了一个重要的事实：理论上的预设终究不等于现实状况，理性经济人的假定并不能涵盖人类行为的全貌；利益最大化可能是构成行为动机的主要层面，可能使得公共选择理论更具说服力，但绝不是人类行为的惟一动机。尽管如此，公共选择理论还是革命性地影响了当代的政治科学和行政思潮，尤其是它本质上为个人主义的方法论。正是由于公共选择理论的方法论在20世纪70年代以来与新右派政治运动密切相关，它对西方国家实际政治的影响才更加巨大。比如，鼓励人们去采用私有化或官僚竞争等策略。在这一点上，敦利威全面地考察了公共选择理论和新右派理论的研究文献，并对新右派的主要观点提出了批评和质疑；客观地总结了唐斯和尼斯坎南等理论家著名的经验性研究，也为研究者和子研究领域提供了指针。

从以上诸个方面来看，本书堪称一部力作。通过阅读本书，读者将会多层面地了解到多元主义途径、统合主义途径、集体行动模型和新右派模型对民主和官僚制两大经典话题的系统阐述，研究者也将体会到敦利威教授对每种分析途径的基本假定和分析方法的剖析和质疑，更将领略到作者在不同分析途径之间的纵横阖合和转换自如。我们更希望读者能够在阅读本书的过程中，对作者的独具匠心有自己的深刻理解。

不能不提及的是，本书的翻译出版得到了北京大学政府管理学院徐湘林教授和赵成根副教授的悉心指导，也得益于中国青年出版社所给予的鼎力支持。在此深表谢意。

由于译者的水平有限，翻译过程中可能会出现不妥当、不贴切甚至是错误之处，敬请读者批评指正。

张庆东

2003年夏于北京大学

前　　言

最初对本书中的某些思想进行研究时，我对公共选择理论完全持着批评态度。我的理想在于从个人偏好出发去批判某些重要的理性选择模型，在于表明这些模型内在的不一致及其在意识形态上的偏见，并努力证明这只是一个看起来很有吸引力的研究项目。我本人对公共选择理论的研究，仅仅是用来达到这一有限目标的阶梯；后来，当它不再需要时，我将其弃之不用。10 年后，我围绕着特定类型的制度性公共选择方法重构了我的绝大多数研究。如今，我将工具性模型视为清楚地思考政治生活诸多复杂性的模式；如果不使用这些工具性模型，我就无法展开研究。然而，我仍旧怀疑绝大多数自由主义政治经济学的科学地位，特别是怀疑它在实际政治中与新右派的密切联系。

公共选择理论得以发展成为替代性政治科学的方式带来了双重危险。一方面，该领域的实践家经常攻击那些并不成熟的表述。因而，出现了一些重要的理论著作，技术性的文献也日益增多。其中，一些重要著作的初始假定在总体上被忽略了。并且，这些经验性应用研究在内在逻辑上非常混乱，它们所固有的问题由于正式模型的发展步伐而没有得到理睬。在此过程中，现有的经验性知识也常常被不得要领地加以抨击，或者干脆被忽略掉了。另一方面，在那些被公共选择理论侵占了的领域内，采用替代性研究途径的政治科学家们经常以辩护的方式做出回应；他们完全抛弃了公共选择理论的贡献，只是对公共选择理论所采用的方法以及由此得出的结论做出了非常一般化的或肤浅的批评。这样，政治科学家与公共选择理论家之间像是“两个聋子在对话”，其结果显然难尽人意。因为这种对话既意味着缺乏对公共选择理论的严格考察，也意味着重构后的公共选择模型的经验性

应用很少会得到赞许。故此，本书的目的即在于，为在政治科学与公共选择理论之间建立更丰富、更重要的相互联系贡献力量。

本书的第一部分，是我与休吉·沃德(Hugh Ward)在1981年共同发表的论文。这篇文章的基本思想现在被整合到第四章和第五章之中。我非常感谢休吉，并在此郑重致谢：没有他的投入，我根本不会有信心进行这种冒险，也根本不会有信心在几次并不完美的修订之后仍能坚持这种冒险。在这些章节中，鲍伯·古丁(Bob Goodin)与休吉一样，也对我有着同样重要的影响。鲍伯既是我的好友，又是一位编辑；他总是能够发现一些值得关注的争论，也为我提出了很多进行深入思考的途径。

我在伦敦经济与政治科学学院的几位同事——布莱丹·奥里利(Brenda O'Leary)、布雷安·拜利(Brian Barry)和戴斯蒙德·金(Desmond King)，都十分慷慨地同意阅读本书的全部草稿并加以评论；克里斯托弗·胡德(Christopher Hood)审阅了第二部分的所有内容。由于他们提供了详尽而大有裨益的回馈，我对书稿进行了重大的修订，致使本书的出版推迟了6个多月。但这些修订显然说明，我从他们那里受益匪浅。

同样，我也要感谢那些科学硕士和博士研究生们。他们出席了20世纪80年代期间我在伦敦经济学院举行的公共政策研讨会。他们经受了我的思想在早期的诸多变化，并耐心地向我解释他们为什么不同意我的观点。他们的回答、兴趣以及在研讨会上的提问，不仅在实际上激发出本书中所有更加完善的观点，也拓宽了我对比较政治学的研究。

此外，我也感谢所有那些非常专业的同事们。他们在政治研究学会(Political Studies Association，PSA)的研讨会上对这些思想的早期版本提出了批评；他们都是杂志编辑和审稿人。特别值得一提的是：克里斯托弗·波利特(Christopher Pollit)、罗德·罗茨(Rod Rhodes)、乔治·琼斯(George Jones)、安东尼·金(Anthony King)、伊沃尔·克莱威(Ivor Crewe)和维恩·格兰特(Wyn Grant)。爱德华·埃尔加(Edward Elgar)帮助我确定了本书的最初宗旨，哈维斯特－魏特西夫出版社(Harvester Wheatsheaf)的克莱尔·格雷斯特(Clare Grist)为我

提供了外部动力。这种动力是我在本书最初签约以后很长时间里顺利完稿所必需的。戈登·图洛克(Gordon Tullock)和另两位不愿透露姓名的美国评论家,促使我在准备将本书付梓出版的后期又做出了一些修改。我对此深表感激。

最后,我要感谢希拉·敦利威(Sheila Dunleavy),她给了我不计其数的帮助和鼓励。结构主义者曾有句格言:"作家并不著书立说。"在取笑这一格言成为时尚的年代里,我至少明确地意识到,本书中任何有价值的内容都是共同努力的结果。

帕特里克·敦利威

伦敦经济与政治科学学院

致　谢

我要感谢两份杂志的编辑和出版商。他们允许我从最初发表于这两份期刊的论文中摘取某些段落重新使用。

1. 剑桥大学出版社发行的《英国政治科学期刊》:

(a)《官僚、预算与政府增长:一个工具性模型的重构》,载于《英国政治科学期刊》(1985),第15卷,第3期,第299—328页。

(b)《团体认同与个人影响力:重构利益集团理论》,载于《英国政治科学期刊》(1988),第18卷,第1期,第21—49页。

2. 巴塞尔－布莱克维尔出版社发行的《公共行政》:

(a)《对私有化兴盛的阐释:公共选择途径与激进途径》,载于《公共行政》(1986),第64卷,第2期,第13—34页。

(b)《英国中央政府建设(第一部分):分析框架》,载于《公共行政》(1989),第67卷,第3期,第249—275页。

(c)《英国中央政府建设(第二部分):经验性发现》,载于《公共行政》(1989),第67卷,第4期,第391—417页。

我和休吉·沃德曾合著过一篇论文——《外生性投票者偏好与执政党:政党竞争经济模型的若干内在问题》(载于《英国政治科学期刊》(1981),第11卷,第3期,第351—380页)。我在此感谢他慷慨地允许我在第四章和第五章摘取其中的一些材料,同时也感谢《英国政治科学期刊》和剑桥大学出版社允许我复制其中的某些段落。

此外,我和本书的出版商都感谢约翰·维利和约翰·萨恩斯(John Wiley & Sons)。他们允许我从戴维·罗伯特森(David Robertson)的《政党竞争理论》(伦敦:维利－萨恩斯出版社,1976年)中复制第98页的图19。

目　　录

第二部分　官僚制

图解目录

表格目录

第一章
导论:制度性公共选择理论与政治分析

过去的20年里,越来越多的社会科学家已经开始移植经济学的概念和方法来解释政治现象。由此兴起了一个新的研究领域,它企图像传统经济学家分析私人市场中的消费者和公司行为那样,把自由民主社会里的集体决策行为模型化。由于这种研究途径横跨经济学和政治科学两大学科,因而它有时被称为"政治经济学";由于它关注公共的或集体的选择而不是传统微观经济学所分析的个体私人选择,所以又被称为"公共选择理论";或者,由于它基于人们都是理性行动者这一假定而得到发展,所以又被称为"理性选择理论"。在公共选择理论内部,更为抽象的模型化研究与更具应用性的研究之间存在着根本性的分裂。我把前者称为"基本原理"研究,而把后者称为"制度性公共选择理论"。

基本原理分析采用博弈论和计量经济学等技术,来解开个体行为的多个谜团,或是就大型团体的成员如何采取行动做出广泛的假定,由此来探讨整个社会的发展。这些文献绝大部分都没有很好地与政治科学的传统预设联系起来。这些抽象的结合被模型化了;它们通常过分精练,过分简单,被界定得过分明确,以至于在很多种情况下都难以解读相似的政治现象。即使在偶尔发现了非常吻合的经验性实例时,将"现实生活"转变成"基本原理"分析仍旧是非常困难的,以至于我们最终只能解释政治过程中彼此毫无联系的小小片断。尽管这种研究已经为政治科学的全部内容增添了一些饶有趣味的"贴切描述",并对孤立的决策片断进行了深入的考察(比如,Tzserbelis,1990),但就其他方面而言,它既没有改变政治科学家描绘政治制度持续运作的方

001 式，也没有对整个政治体系进行任何独特的描绘。

制度性公共选择理论对政治科学和实际决策都有着更为广泛的影响。如今，真正主流的研究都内在一致地描绘了政治过程和政府机构的所有层面。诸如曼库尔·奥尔森（Mancur Olson）、安东尼·唐斯（Anthony Downs）、威廉姆·尼斯坎南（William Niskanen）等学者，都没有采用复杂的基本原理推理，他们也没有仅仅描述抽象的、只在逻辑上存在的实体（algebraic entities）的行为。相反，他们令人信服地、实用性地、更加具体地阐释了自由民主社会中政治的核心过程是如何运作的。这些学者及其效仿者和批评家都分析过这样一些问题，即：人们为什么会加入利益集团；在竞选期间，投票者如何在政党之间做出抉择；委员会和立法机构中如何形成联盟；官僚机构如何制定政策；州级政府（sub-national governments）如何向公民提供政策产出；等等。

一、公共选择理论的优势和局限性

本书有3个有些自相矛盾的目的。第一，拓宽人们对制度性公共选择理论阐释的范围和力度的认识；第二，通过揭示这些模型默认的、有争议的假定和右翼的倾向，来对其加以批判；第三，重构重要的公共选择模型，并借此证明：原本基础牢固的工具性解释不一定会得出这种结论。

（一）制度性公共选择理论的优势

理论家们很少会以容易理解、令人信服、轮廓清晰的方式来深入地考察制度性公共选择理论的优势。对这一领域的绝大多数介绍都是由狂热的传道士来完成的。他们通常是经济学家；他们更多地关注“基本原理”的构成要素，而不是关注那些对政治科学家最为有用的领域（Mueller，1979，1989）。当在经验性的政治背景中应用这些理论时，它们通常显得不够明确；它们也不太了解和接受从其他视角进行的政治科学研究（Tullock，1976）。同时，进入公共选择领域所必需的专业化知识实际上为外行进行分析制造了巨大障碍。一些外行的理论家致力于攻击公共选择理论的价值观和哲学取向，而不是与那些受到挑

战的观点展开任何具体的论战(Self,1985,第47—48页;Etzioni,1988;Hindess,1988,1989)。只有少数由政治科学家进行的介绍性的考察,才避免了这些伴生的危险。他们大多去解释公共选择著作,而不是批判地探讨公共选择理论的局限性(McLean,1982,1987;Laver,1981;Abrams,1980)。

结果,对于那些身处美国之外、自己并不采用公共选择方法论的政治科学家来说,抛弃公共选择理论就是司空见惯的了。这种状况一直持续到他们对整个学科产生边缘性兴趣时为止。即使是在美国,公共选择理论在先驱性政治科学期刊中的突出地位,也只是由极少数理论家和研究来支撑的。政治科学家们普遍认为,公共选择理论只是另一种深奥的专门研究。它只是由于过分强调发展特定的技术而产生,却没有用同样多的精力来考察这些技术如何才能融入我们对政治生活核心议题的真正了解之中。公共选择理论也许是个"如果你喜欢"就可以介入的合理领域,但它还不是一块坚固的思想阵地。在描述政治体系及其结构的运作方式时,我们也不必要非常正规、非常严肃地看待它。说来也非常奇怪,这种姿态总是伴随着两个趋势:富有弹性的公共选择概念已经延伸到当代政治科学的绝大多数领域之内;同时,其他与政策相关的专业人士和某些政治家也普遍地接受了公共选择理论的逻辑推理和结论。因此,我希望以明确的方式来阐述制度性公共选择理论,并借此说明:为什么它的假定和概念会在政治科学的大部分"前沿"研究领域和现实政治的诸多政策辩论中日渐占据支配地位。

(二)公共选择理论的前提

现有研究通常认为,公共选择理论的假定是少见的、低劣的、无实质内容的。实际上,"理性行动者"模型在公共选择理论的所有阐释中都居于核心地位。它假定:

- 人们有一系列合理的偏好;他们自己轻易就可以感知、排列和比较这些偏好;
- 人们的偏好顺序是可传递的,在逻辑上也是一致的。

所以，如果某人偏爱社会主义而不是自由主义，偏爱自由主义而不是法西斯主义，那么他就偏爱社会主义而不是法西斯主义；

● 人们都是“最大化的行动者”。他们在做出决定时总是寻求最大可能的收益和最低的成本。当他们以有效率的方式追求自己的偏好，并将扣除成本后的净收益最大化时，他们就是在理性地行动。根据这一形式定义，如果某人按照一致的方式将自己的偏好最优化，那么他就是在采取“理性的”行动，而不管我们认为他们的偏好实际上是多么的愚蠢；

● 人们采取行动时主要是自利的、利己主义的和工具性的；他们根据自己的个人福利（或者是他们临时性家庭的福利）所得来决定采取怎样的行动。

公共选择理论的代表人物都普遍地捍卫这些理论前提。他们认为这些理论前提根本就是无可争辩的，也没有隐含任何实质性的价值判断。即使他们接受了“人们的行为主要都是自利的”这一主张，同时也忽略了人们可能扮演的社会角色（比如，作为投票者、利益集团成员、政治家或官僚），情况也是如此。

然而，经济学家们越来越多地发觉，他们的“理性经济人”概念经常被“不加分析地介绍”引用，却缺乏明确的界定。事实上，理性行动者通常是“一个抽象的、虚幻的人物”，他只是“内含在那些假定之中”而没有得到明确的描述（Hollis and Nell，1975，第53—55页）。除了上文从形式上加以描述的假定之外，通常还有一整套非常细致、相对分散的前提很少得到明确的认可。结果，非专家级的读者很少能了解这些隐含的假定是什么，这些假定又在多大程度上扭曲或限制了公共选择理论的分析。比如，在稍后的章节中我将说明，所有的公共选择理论实质上都包含着非常严格的理论前提。

基于需求方的假定：

● 它们假定人们在做出政治决定时拥有大量先验的知识；这等于假定人们是拥有完全信息的；

● 它们要求人们的偏好是外生性地确定的，并且不受他们参与正被分析的政治抉择过程的影响。

基于供给方的假定：

● 基于特定的分析目的，他们“大胆地”假定集体性实体（比如公司、政党或官僚机构）可以视为单一的行动者；

● 它们把政治决策者定型为只面对一个最大化行动过程的行动者。

在与传统经济学方法论相关的论辩中，关于解决上述问题以及其他问题的机制仍旧存有激烈的争论（Blaug，1980；Caldwell，1984）。然而，将这些假定转换到政治背景中（也就是用这些假定来解释那些围绕远离人们日常生活经验的问题、通过与经济市场完全不同的集体行动过程做出的选择），显然存在许多困难。这需要构建新的秩序。

（三）公共选择理论保守的价值偏见

那些隐含的或未被公认的前提，在很大程度上说明了公共选择理论与政治生活之间的独特联系。过去的 20 多年里，制度性公共选择理论在美国、英国、澳大利亚、新西兰和西欧国家政治辩论的发展中扮演了重要角色。一些重要的智囊和压力集团满怀热情地接受了制度性公共选择理论。他们为罗纳德·里根（Ronald Reagan）和玛格丽特·撒切尔（Margaret Thatcher）等极端保守的政治家设计政治主张、政策建议和公开演说。20 世纪 80 年代以来，经济新自由主义和社会保守主义在这些国家获得了政治上的胜利。在本书中，我把“新右派”当成有用的概括性标签，并用它来描述这两种思潮的组合形态（King，1987，第二章、第七章，1987；Barry，1987a；Hoover and Plant，1988）。在确保新右派途径能够取得迅速突破时，有两个趋势显得尤为重要：一方面，公共选择理论把实证性理论和经验性研究相融合，另一方面，它又把描述性理论和政策分析相融合。右翼派别通过采用思想上很有吸引力的语言，来诠释他们长期以来对自由民主社会存有的怀疑。这极大地扩展了新主张的社会吸引力以及大众媒体赋予它的合理性。

新右派的国家理论不仅内在一致，而且也很有影响力。面制度性

公共选择理论的研究已经在学术上构成了它的核心内容(Dunleavy and O'Leary,1987,第72—135页)。然而,也许同样重要的是,制度性公共选择理论的某些要素已经最大限度地拓展开来。这些要素影响了主流政治科学的发展,并在其政治色彩上不可逆转地倒向了右翼。新右派和新保守主义思潮在公共选择理论的支持者中占据了压倒性的优势。这不知不觉地扭曲了关于自由民主社会运作过程的知识的发展。因此,阐明公共选择理论的基本概念和隐含假定,乃是本书的主要目的。

然而,公共选择理论的方法论在本质上与右派的价值观没有必然的联系。事实上,在公共选择理论的研究文献中,并不赞同上述观点的理论家早已提出了一些更小的反潮流的趋势。一些研究制度性公共选择理论的理论家,或者是多元主义者[比如唐斯;蒂埃伯特(Tiebout)次之],或者是精英主义理论家(比如早期作品中的奥尔森)。近年来,分析马克思主义(analytical Marxism)的发展已经表明,有可能从公共选择理论的方法中推演出不同的结论。而那些支持分析马克思主义的人通过采用理性选择理论的技术,澄清、扩展并修正了马克思主义理论的核心宗旨。这些研究绝大多数都是基本原理分析(比如,Roemer,1986;Elster,1985;也可参见O'Leary,1987a)。不过,它们对制度性公共选择理论也有着巨大的贡献,特别是在解释工会、工人运动和社会主义政党的行为方面更是如此(Wallerstein,1989;Przeworski,1985;Przeworski and Sprague,1986)。

在我个人看来,先前与公共选择理论相联系的那些政治价值观,与所发展的模型之间仅仅有着偶然的联系,而且在大多数情况下,这些模型是以错误的或未加分析的假定为基础的。尽管将经济学的概念和方法应用到政治背景中还存在诸多问题,理性选择途径终究是非常强有力的分析工具;它既不能被忽略,也不能被轻易摒弃。相反,最意味深长的思想挑战可能在于,要么去排除或修改理性行动者解释中的那些有争议的理论前提,要么去考察用人们可以接受的假定来取代这些理论前提的重要意义。经由这两种途径发展起来的新的或重构的模型,仍旧在公共选择途径的界限之内,但却对政治现象提供了完

005

全不同的解释。

修正后的那些理论解释在质量上还存有争议,它们也可能是片面的解释。为了强调这一点,我把这些修正的解释称为工具性模型。这意味着它们是以个体自利行为的假定为起点的。但这种工具性模型永远不可能完全把握社会行为的全貌。它们只能被巧妙地当成理论发展和有效利用信息的工具,从而考察在转向更具包容性或者在描述上更有说服力的分析形式之前,我们对那些相对低劣的、通过演绎来建构的理论还能坚持多久。

(四)公共选择理论的个人主义基础

公共选择领域以外的批评家通常宣称,对于本书从事理论重构的所有努力来说,公共选择理论的个人主义假定和方法论都是重大的思想障碍。由此看来,理性行动者假定的理论前提本质上是个人主义的;它不能涵盖人们的行为所受到的结构性压力和约束。然而,正如奥地利政治经济学派向来所抱怨的那样,传统新古典经济学中的个体行动者仅仅被当成是缺乏灵魂的偏好载体。一旦我们能断定他们的偏好是什么,那么个体行动者的决策行为显然就是同质的。

> 传统经济学并不关注选择,而是关注根据需要采取行动。经济人受理智的**支配**,也遵循着**选择的逻辑**。将其称为行为选择就一定是在滥用词汇,因为此时我们假定:可供经济人选择的若干目的和选择的标准都是给定的,实现每个目的的手段也是可知的……可见,这种理论中的**选择**显然是空洞的(Shackle,1969,第272—273页)。

事实上,与传统的微观经济学一样,公共选择理论容忍了行动者所遵循的抉择程序没有任何变化;在这一意义上,它是个人主义的对立面。“在新古典体系中,代理人看起来就像是无思想的自动控制器,他们完全以按部就班的方式,对价格和数量信号等外部刺激做出反应”(Jackson,1982,第87页)。因而我们可以重构公共选择模型,使它与结构主义对社会行为抉择的看法完全一致(参见Blau and Merton,1981)。

本书余下部分对加入团体的行为、政党竞争行为、官僚机构运作和州级政府所做的工具性解释，也都是激进的模型。它们以现实主义、批判性的价值观和认知为基础；这些价值观和认知强调当代资本主义社会仍然存在的不平等，强调自由民主社会的局限性和不完善性。这些激进的解释企图对新右派和多元主义思想的关键要素提出质疑或进行争辩，后两种思潮显然是以公共选择方法为基础的。同样，这些激进的解释也导致了"拥护民主社会主义在现实政治中的地位"的结论。我们知道，理论建构不能发生在真空中。但是，为激进模型提供最初基础的那些政治价值观，不应该限制这些模型的应用性或吸引力。这里阐述的主张本身都可以加以重构，它们在经验上也可能是错误的。如果它们有助于在制度性公共选择理论内部，或就整个理论本身展开一场更广泛的、论据更充分的、更开放的、更具理论多样性的争论，那么它们将有利于实现理想的目的。

二、本书的结构

本书第一部分论及自由民主社会所特有的政治输入过程，即利益集团和政党竞选。第二部分将分析主要的供给方机构、中央政府的官僚机构、让产易股机构（hived-off agencies）和州级政府。全书或有关章节在阐述现有的公共选择研究途径时，将同时就同样的一些机构和政治过程提供竞争性的或重构的激进观点。

第一部分首先探讨如何用4种理论立场来解释公民的集体行动。这4种立场分别是：多元主义、统合主义（corporatism）、奥尔森最初的公共选择分析和新右派的观点。尽管公共选择研究途径是这种分析的主要焦点，但政治科学的视角也包含着重要的见解和途径。而这些见解和途径乃是经济学的诸种观点所不能贸然忽略的。用以分析利益集团的方式的变化，不仅影响着不同理论的基本假定，也影响着这些理论如何来概括利益集团的内部结构和组织过程、利益集团领袖的独特策略以及由此而形成的团体"种群"（universe of groups）。

接下来，第三章将重构公共选择视角下的团体理论，它可以将更多的现象纳入分析范围之内。首先，我"澄清"了公共选择理论对"人

们为什么不加入集体行动"的隐含的看法;随后,我考察了人们是怎样逐渐把团体看成是与自身利益相关的事物。这里,我引入了团体认同(group identity)的概念,用来解释人们认识到了他们与他人共享的利益的存在。理性行动者加入团体的原因是非常复杂的。在公共选择理论看来,大型团体比小型团体更难于组织。但如果对理性行动者加入团体的原因加以适当分析就会发现,这些原因并没有为公共选择理论的上述信念提供什么支持。同时,我将对外生性团体和内生性团体加以分类,以此来解释它们对团体有效性所产生的重要影响。此外,团体认同途径可以有效地解释团体内部民主的重要地位,而这是传统公共选择理论的阐释所无法做到的。

第一部分的余下章节集中关注选举过程。集体行动的分析已经得到了发展,因此,第四章首先将表明它是如何分析理性行动者为什么会投票这一悖论的。而公共选择理论主要假定:投票者的偏好是由外生性因素确定的。第四章也将对这一假定提出质疑,并考察在什么情况下可以放宽这一假定。政党在选举期间进行竞争并不只是为了获得选战的胜利,而是为了获得进入政府的机会,从而控制政府权力的某些重要权杖。第五章将探讨党派控制政府权力在以下情形下所具有的意义,即:投票者的偏好是由内生性因素确定的;这些偏好可能受到政府权力和政党权力的运作的影响,或者部分地被它们重构了。传统的公共选择理论和多元主义的阐释都认为,政治家仅仅是适应投票者的偏好。相反,我却认为,理性的政党领袖有多重动机去采用偏好塑造策略(preference shaping strategies),他们努力地按自己喜欢的方式改变投票者偏好的分布。

第二部分关注的焦点是政府官僚机构运作的独特方式。第六章概括性地比较了两部重要的公共选择理论著作,即安东尼·唐斯在《透视官僚制》(Inside Bureaucracy,1967)一书中所做的多元主义的论述,以及威廉姆·尼斯坎南后来的新右派思想文献——《官僚制与代议制政府》(Bureaucracy and Representative Government,1971)。后者就"所有理性的公共官员如何努力地将他们的机构预算最大化"提出了一个极具影响力的模型。这两部内容迥异的文献的共同缺点在于,它们都强调了既定的经济学在解释官僚制时所固有的某些根深

蒂固的问题。

第七章阐述了一个完全不同的公共选择理论模型。在这个模型中，理性自利的高层官员很少有动机去将预算最大化。相反，他们追求机构塑造策略（Bureau-shaping strategies）。也就是说，他们力图把所在机构重构为小型的、精英式的、缺乏直接的线性责任（line responsibilities）的参谋组织。机构塑造模型对机构进行的类型划分，可以在经验上运用到源自当代美国联邦政府和英国中央政府部门的实例当中。我认为，预算最大化和机构塑造策略的动机已经发生了极大的变化。

对于任何模型来说，我们都可以把它与替代性的理论框架加以比较，从而恰当地评价它的合理性。因此，第八章首先考察了现有的研究官僚行为的经验性文献。从中可以发现，在过去的20年里，预算最大化模型仍旧没有得到经验性证据的证实。相比而言，尽管机构塑造模型没有经过严格的检验，但它所提供的解释看起来与现有知识完全一致。从实践上来看，在过去的20年里，美国和英国的行政组织都经历了两个大规模的变革，即：私有化和非制度化（deinstitutionalization）。第八章的第二部分将比较预算最大化模型和机构塑造模型对这些事实所做的不同解释。一般地，行政性服务的私有化包括签约外包、引入竞争性招投标（competitive tendering）机制。非制度化策略包括关闭大型的人力资本密集型的正式组织（比如儿童养育院、老年人疗养院、常住性精神病院），并用非制度化的监护方式来取代这些组织。

众所周知，传统公共选择理论的假定通常包括：完全信息、外生性固定偏好、单一的供给方行动者和只进行单一的最大化过程的决策者。第九章将对这些假定提出质疑，并以此说明本书中所分析的那些工具性模型为什么会具有相似的倾向。利益集团采用规模控制策略（size manipulation strategies）来吸引他们的成员；政党采用偏好塑造策略来赢得投票者的支持；官员们采用机构塑造策略来重构他们的机构。所有这些模型都具有共同的特征。它们都探讨了不完全信息环境中的政治行为。在这种环境中，消费者的偏好具有延展性，精英们的行为也可以重塑消费者的偏好；政治性的供给方组织有着复杂的内部结构，它们在面对各种可供选择的最大化策略时存在着选择困境。

如今，公共选择理论的文献如此众多，以至于任何一部著作实际

上都不能完全涵盖它的所有内容。我在本书中区分了基本原理分析和制度分析，这是为了实现一个更具操作性、更为一致的目标。然而，为了帮助刚刚接触到公共选择理论的新读者，也由于本书的其他章节没有包含自由主义的政治经济学，所以非常有必要更加详细地对其加以说明。

大量文献都采用博弈论而把政治行为模型化。由于它们属于基本原理的范畴，因此本书并没有阐述这些文献。但本书偶尔也部分地参考了博弈论的某些重要成果，特别是对囚徒困境和"懦夫"游戏（chicken games）的研究，以及对那些能够导致行动者进行志愿合作的环境条件所进行的研究。但对投票悖论（voting paradoxes）和投票程序的抽象讨论，绝大多数都被忽略了。这是因为，尽管人们努力设计一些转换规则，力图把以数理分析为主的研究同经验分析联系起来，但在这一领域还几乎没有取得什么进展。

同样，我也没有系统地评价以下几个方面的研究，即：政府如何管理宏观经济政策，并使这些政策与他们的选举时间表相契合？这是否会产生政治一商业周期（political-business cycles）？选举不同政党进入政府组阁，会对公共政策或福利国家的发展带来哪些影响（Castles，1982）？尽管第五章对这类研究进行了初步的探讨，但这些研究绝大多数都仍旧把政府看成是黑箱。因而，它们只是描述了输入和输出，而没有研究政治体系自身内部的制度过程。

此外，国际政治经济学的讨论（Frey，1982）、用来解释国家间关系的公共选择理论模型也同时被忽略了。这部分是由于篇幅所限，部分是因为这些理论阐释通常把主权国家的政府看成单一的理性行动者（Allison，1971，第 10—38 页）。这种学术虚构在一些背景下是合理的，但这种虚构并不能简单地与本书的制度取向相啮合。我们知道，诺思（North，1981）、贝特斯（Bates，1981）和莱维（Levi，1988）等人提出了一些饶有趣味的宏观理论模型，以此来说明国家（及其统治者）与市民社会其他部分之间的关系。由于同样的原因，我们也不打算讨论这些模型。在这些理论阐释中，政府再度被当成单一的行动者。然而，这两个领域中的一些研究，可以看成是从属于制度性公共选择理论范畴的，因为它们根据特定的角色对政治行动者的需要做出了假定（参

009

见第九章)。

最后,尽管新右派的政府采用了规范性公共选择理论的建议,因而我们可以把它们看成是经验性策略,但我也没有对其加以讨论或批判。福利经济学和公共财政领域内的规范性公共选择研究,对于我们理解"现存的政治体系实际上是如何运作的"并没有太大的帮助。如果说这些研究与经验性分析相关联,那主要是因为它们对政府和政党的行为产生了影响。这种作用应该像与政策相关的其他信念体系一样,被当成一种意识形态来加以研究。

010

第一部分

民　　主

第二章
利益集团与集体行动

在过去的半个多世纪里，传统多元主义对利益集团过程的解释已经成为美国自由主义的乐观的正统解释。对此，曼库尔·奥尔森在《集体行动的逻辑》(The Logic of Collective Action，1965)这一极具影响力的著作中进行了批判："正统解释假定，参与志愿性团体实际上是普遍现象。从各个方面来看，这都是传统理论的一大特色。"(Olson，1978，第20页)奥尔森通过一番比较后认为，既然团体是围绕集体目标而组织起来的，那么自利的个人参与这种行为通常就是不够理性的；他们可能会搭便车，利用其他人的努力而更好地追求自己的利益。因而，极具讽刺意味的是，特别是对于大型团体来说，它们总是不能很好地组织起来。人们应该想到，他们的个人参与对团体的成败有着很小的影响或根本没有任何影响；无论是否参与，他们都将获得同样水平的集体收益。

然而：

> 正像丹尼尔·贝尔(Dainel Bell)预见了意识形态的终结一样，奥尔森在恰当的时机(20世纪60年代中期)预见到了大型团体不可能从事集体行动。当时，西方社会正陷入空前的公众运动、游行示威、抗议、罢工和意识形态的浪潮之中……我可以想像，奥尔森著作的成功之处应该归功于它与后来发生的事件相矛盾。一旦任由这些事件发展下去，那些发现这些事件本身一团糟的人就可能回到《集体行动的逻辑》上来，并从中发现一些合理的、确定的理由，用来

> 解释为什么60年代发生的集体行动也许本来就不该发生，它们或许不像看起来的那么真实，也极不可能再度发生（Hirschman，1985，第79页）。

这段经历为制度性公共选择理论提出的根本问题，在此后的若干年里一直没有得到解决。以理性行动者假定为基础的利益集团或压力集团（这两个术语实际上是可以互换的）模型，可以用来解释“为什么许多团体的组织状况会很糟糕”；但它不能解释“为什么大规模的集体行动会发生”。相比之下，多元主义理论家（大部分都是政治科学家）改进了自己的研究途径，以回避奥尔森对极度乐观主义的批评，并以更加独特的方式来描述参与利益集团的行为。

不过，我们可以采用近来的两种研究途径来比较先前的各种立场。经济学家们提出了新右派的观点，其理论基础在于：既然围绕集体目标而采取的行动不能以其他方式加以解释，那么奥尔森提出的公共选择理论的解释就需要改写，用以说明围绕半私人物品（semi-private goods）而组织起来的“既得利益”集团。20世纪70年代以来，大量政治科学研究都关注统合主义（corporatism）。在一些西方国家里，主要的利益集团和政府都可以凭借统合主义的机制，共同制定经济和社会政策。

本章考察了所有4个模型对利益集团所做出的解释，即多元主义、统合主义、集体行动逻辑的模型以及新右派的观点。对于每一种研究途径，我都将探讨它的基本假定，它如何解释利益集团的内部组织过程，它对团体策略的解释，以及它对“团体种群”或整个利益集团体系的展望。我希望通过探讨来说明，这4种阐释都不能充分解释利益集团行为的多样性；而对于理性选择模型的解释来说，每一种阐释都包含着可供借鉴的见解。关于更具包容性的理性选择模型，我将在第三章中加以分析。

一、多元主义途径

（一）基本假定

多元主义理论家都或多或少地把利益集团当成学术研究的焦点，

并揭示了利益集团为什么会成为自由民主社会中规模最大、持续时间最长、最为活跃的政治参与形式(Bentley,1967;Trueman,1951)。他们普遍接受的关于利益集团的定义(Wootton,1970,第一至二章)强调,有4个特征可以把利益集团与其他形式的社会组织区分开来:

1. **多成员的组织。**利益集团将不同类型的行动者(个人、公司、其他组织)联系起来,并动员他们采取某种形式的集体行动(也就是同时采取共同行动)。"峰会团体"(Peak associations)将较低层的利益团体组织起来,就像核心的工人运动组织协调单个工会的行为那样。

2. **志愿性的成员身份。**从形式上来看,利益集团难以阻止其成员退出,成员们也不受任何契约的限制。与其他形式的社会组织相比,利益集团的成员很少委托集团领袖来解决某些问题。除了规模较小的领导集体之外,大量成员在团体决定中都拥有平等的地位——那里没有延伸的角色等级。因而,与私人公司或公共部门官僚机构相比,利益集团的内部组织模式更加符合自由民主社会形式上的政治平等。

3. **依靠成员参与。**利益集团的有效性首先取决于成员的加入,其次也取决于成员积极地支持团体的行为。用经济学的术语来说,团体成员的角色是非同寻常的,因为他们"既参与供给方又参与需求方,既参与组织产出的生产又参与组织产出的消费"(Hirschman,1970,第100页)。这与商业公司与消费者之间的关系有所不同。因为在市场中,供给方和需求方的行动者有着明确的划分。此外,不管是在形式上还是在实践中,团体成员通常都对引导自己的行为负有更多的责任。

4. **有限的关注焦点。**利益集团的动员总是围绕着社会生活和公共政策中的某些问题或特定的领域。他们通常并不参加竞选或寻求组阁。因而,他们与政党(在自由民主社会中,政党也具有上述特征)完全不同。政党将多个问题整合成一揽子计划,从而简化了投票者在政党竞选过程中的选择。

多元主义的解释强调,利益集团之间有许多的不同之处:它们拥有完全不同的社会基础、不同的目的和明显相区别的运作模式。通

常，人们会为了取得象征性的或物质性的实惠而组建或加入组织，游说政治家团体、政党或政府。而驱使人们采取这些行动的利益和信念很难加以区分。不过，也有学者概括了这些利益和信念的不同类型或轮廓，比如对“局部性团体（sectional groups）”和“事业性团体（cause groups）”的区分。相比较而言，“局部性团体”追求经济或社会地位相近的人们的共同的自我利益；而对于“事业性团体”来说，成员的参与更像是为他人着想的，也许是意识形态上的（ideological），并且通常是利他主义的（Richardson and Jordan，1979，第 17 页）。但多元主义者的根本立场仍旧是强调动机的多样性，强调人们有能力选择自己的行为方式。而这些方式根本不可能用狭隘的理性模型做出解释。比如，人们可能采取利他的行动却不顾及明显的自我利益，人们也可能会支持败局已定的事业并志愿加入那些失败了的事业。

动机的多样性符合组织团体的宽松性，后者反过来又支持了动机的多样性。基本的组织技巧、大量赞助商提供的资金援助（Walker，1983）、接近大众媒介的程度以及在民选代表和政府官员眼中的合法性，都是组建团体必备的资源。在发达的工业国家里，这些资源都能够轻易地获得。在英美等最为稳定的自由民主社会里，“公民文化（civic culture）”使公民确信，他们在政治领域中可以发挥个人效力。同时，“公民文化”也把组建团体作为发泄不满（redressing grievances）的重要手段（Almond and Verba，1963）。只要团体采用的策略是合法的，大众媒体的态度就会强化这种主流的精神。这些因素意味着存在大量的利益集团。但是，如果所有重要的社会利益集团长期处于组织不良的状态，利益集团的数量就会很少。

（二）团体的内部组织状况

多元主义者希望利益集团中的普通成员（grass roots members）能够保持对团体领袖的控制。这有 5 个原因：

1. 信息

工会中的工人、支持农业游说团体的农民、参加商会的商人以及职业团体的成员，对所在团体的关注焦点都有着广泛的日常经验。普通成员可能不会赏识国家战略中那些出色的要点，但他们更有可能就

团体政策发表看法，而不是像投票者那样，努力地在竞争性政党的经济战略之间进行抉择。在追求利他目标或意识形态立场的事业性团体里，成员们对这些问题的直接了解可能还不够普遍。但是，既然只有那些拥有强烈个人动机的人才会首先加入这种团体，那么团体成员就有可能坚持对团体政策施加控制。

2. 依靠成员的行动主义

利益集团依赖他们的成员。这些成员愿意承担因加入或积极支持团体的游说和竞争行为而消耗的资金和时间成本。一项对美国利益集团的抽样调查表明，成员费用和活动费用占职业团体或经济团体总收入的 75%，占公民团体或事业性团体总收入的 47%（Walker，1983，第 400 页）。对于绝大多数团体来说，为数不多的职业人员只能开展少数专业化的、全国层次的行动。他们必须依靠团体成员志愿无偿的劳动和特殊捐助来进行地方性的组织和竞选活动。比如，工会需要在由他们组织的每个工作场所中都有工人代表。为了采取行业行动，工会要求普通成员就进行罢工或加班禁令（overtime ban）可能带来的成本和风险进行投票。结果，如果团体领袖想要把政策转向新的轨道，他们就必须获得成员的支持。

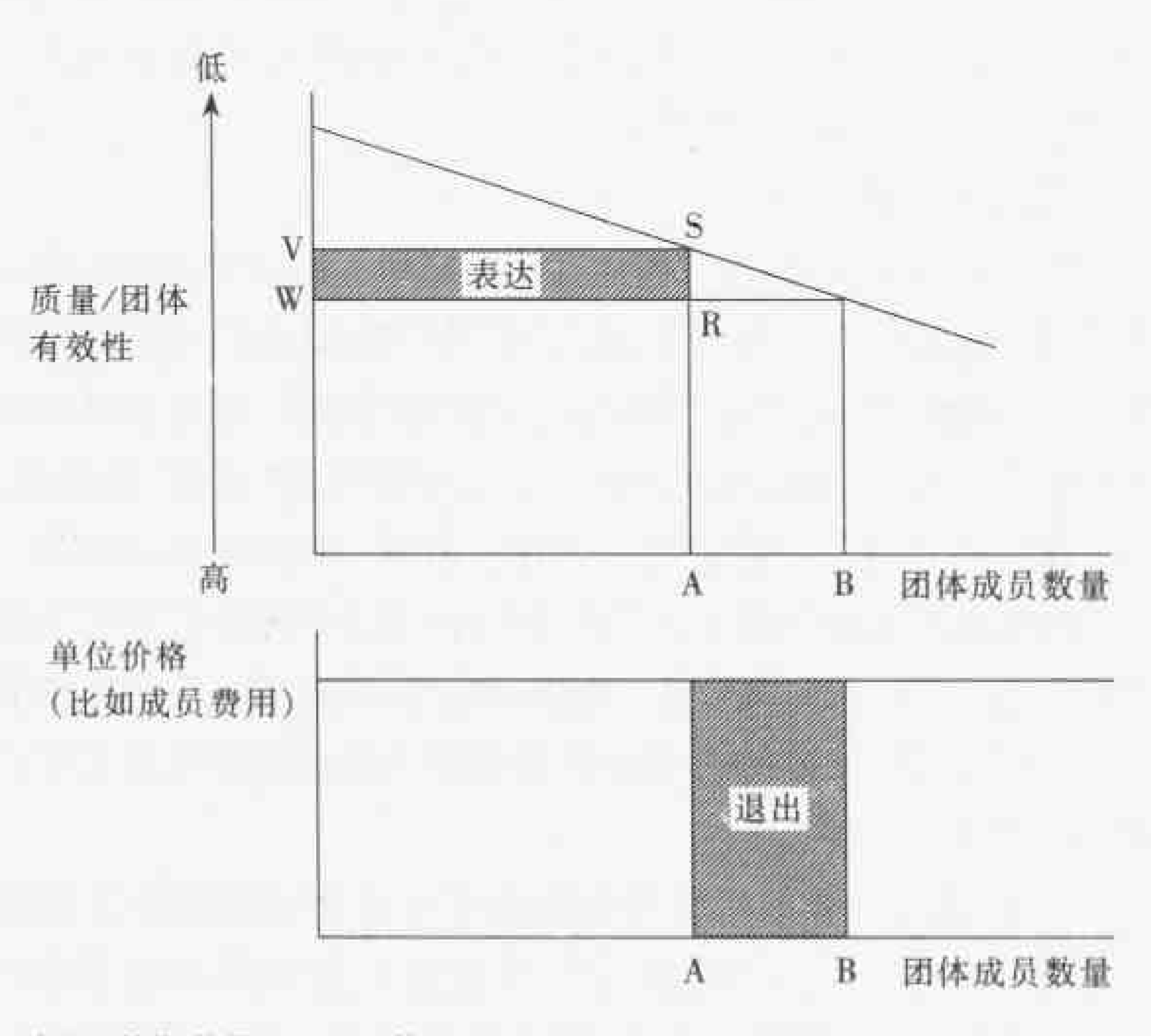
3. 退出团体的选择

对团体政策、团体服务或团体有效性感到不满的成员通常有 3 种基本选择。他们可以离开团体，这是“退出”选择；他们可能暂时留在团体之内，并使用“表达”选择努力改变团体的绩效，比如争取新的政策或新的领导人。另外，不满意的成员也可能做出“效忠”的选择，即仍旧留在团体之内并对自己的不满保持缄默（Hirschman，1970）。经济学家们把退出选择看成正常反应，因为消费者首先会放弃产品质量下降的公司而选择新的供给者。相反，政治科学家则对表达选择情有独钟，他们直到 20 世纪 80 年代才开始对脱离组织控制的意义有了些许系统的关注。

016

事实上，绝大多数的组织衰退都会引起混合型的退出或表达反应，这取决于对组织产出的要求与质量下降之间的敏感程度（图 2.1）。在上图中，当我们上移纵轴时，这种质量（这里指团体的有效性）就会下降，而横轴则代表着消费组织产出的人员数量。由于质量

由W点下降到V点，所以消费组织产出的人数从A点降到B点。这种变化对组织产生影响的程度可以根据下图来估测。在下图中，产出是用产出的单位价格(在这里是成员费用)来表示的。由于我们只将质量下降模型化，所以我们在这里假定单位价格是稳定的。下图中的阴影区域就是"退出"选择的矩形区域。这个区域的面积越大，管理者就应该更多地注意到人员的离开。在上图中，矩形WRSV代表着可能选择"表达"作为回应的人员规模。在赫斯科曼(Hirschman)看来，这个矩形面积越大，就会有更多的人留在团体之内并消费组织的产出，而质量下降的幅度也就会越大。在赫斯科曼最初的图解中，需求对质量下降的敏感性是决定表达或退出反应对组织领导相对影响力的重要变量。在图2.1中，相当小的质量下降就会引起对组织产出的需求的极大损失，所以退出反应比表达抗议更为重要。相比之下，在图2.2中，需求对质量不敏感(无弹性)，所以退出选择就没有表达选择更有影响力。这可以用两个阴影矩形的相对规模来表示。



来源：赫斯科曼(1970)，第130页，图2。

图2.1 退出或表达对利益集团的相对意义——与质量相关的需求弹性

政治科学家已经扩展了赫斯科曼的分类，以更好地把握志愿性团体的成员可能面对的多重选择（Barry，1974；Birch，1975），特别是允许人们**同时**采用退出和表达选择来宣泄自己的不满（见图2.3）。不满意的团体成员会先表示抗议，然后才会选择离开。在团体内部，他们比那些只是放弃其忠贞而不公开离开缘由的人更有影响力。退出选择可能采取几种形式。团体成员可能**叛逃**到别的竞争团体，比如离开一个工会而加盟该工会直接的竞争对手。如果不存在强有力的竞争者，团体成员就会完全把**焦点转移**到其他问题之上，比如放弃要求核武器裁军而偏爱动物保护运动。最后，不满意的利益集团成员可能完全**放弃**行动主义，转向更加私人化或个性化的焦点问题（Hirschman，1985）。因而，团体领袖难以承受疏远成员的代价，也难以忍受由于极度不受欢迎的政策而使成员流向其他团体或其他事业。为了让团体的普通成员能够坚持参与，团体领袖必须密切监控团体的绩效并调整团体的政策。

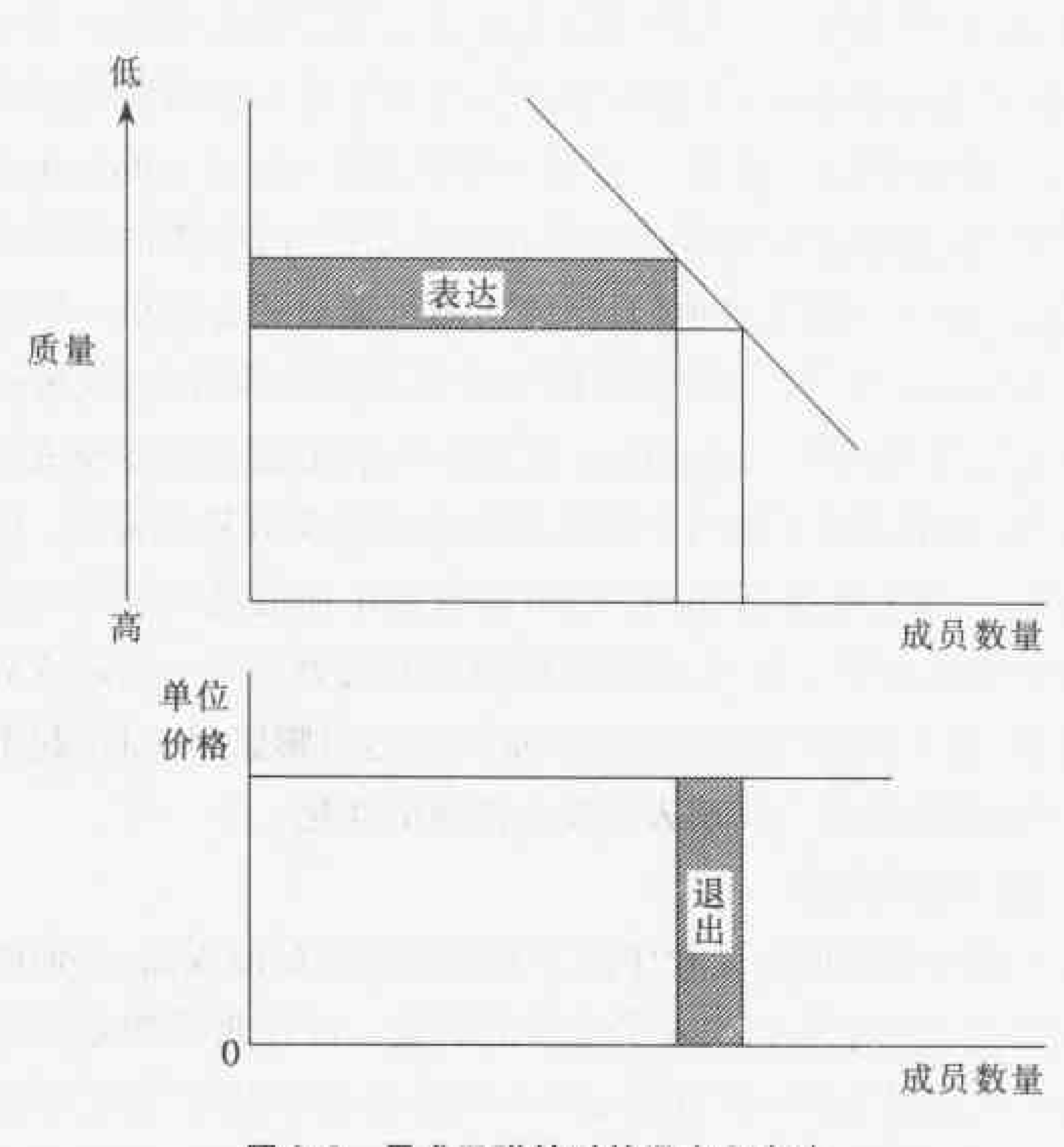


图2.2　需求无弹性时的退出和表达

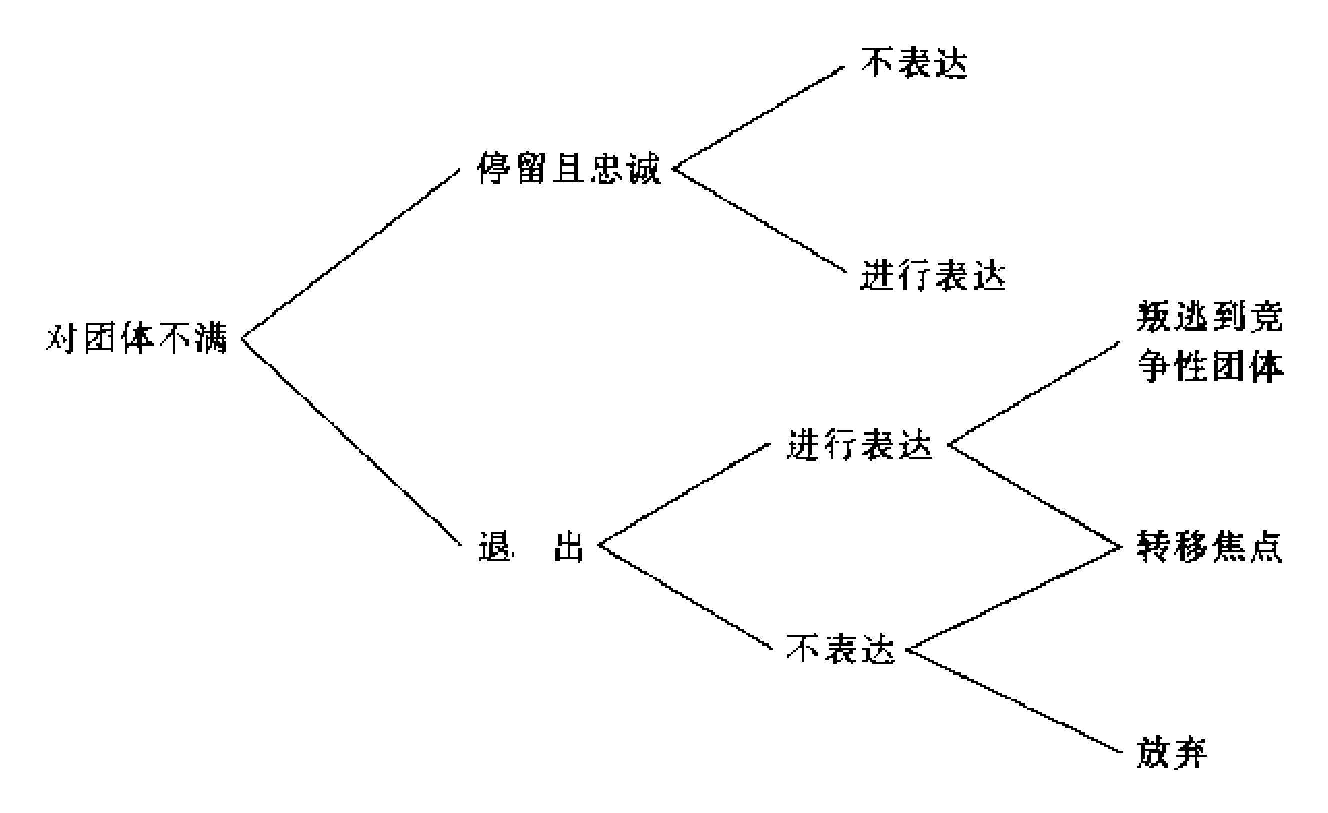


图 2.3　不满的团体成员所面对的多种退出和表达的选择

4. 内部民主

绝大多数团体基本上都按照民主的方式运作。这部分是由于上述的诸种因素。当然,一些团体会定期地表现出相对被动的成员行为(比如许多西方国家里,工会选举的参与率很低),但团体领袖的措施却会被一致地采用。然而,"预期反应原理(rule of anticipated reactions)"认为,这种情形的出现可能有两个原因:团体领袖是强大的实力派,团体成员不能反驳他们;团体领袖可能只关心提出一些成员们会接受的计划。此外,不满意的团体成员只能选择退出,或最初就选择一个更适合的团体。因而在民主结构中,普通成员的冷漠或最低限度的参与,通常反映了他们对团体领袖的政策表示基本满意。团体参与就像是一个深水池,在这里,现有的激起水面涟漪的方式只会波及到相对较少的成员。但是,如果团体领袖胡乱处理某个问题或放弃与成员接触,受影响的团体成员的数量就会迅速膨胀,从而掀起不满的浪潮,导致团体政策或高层人员发生彻底的变化。

019

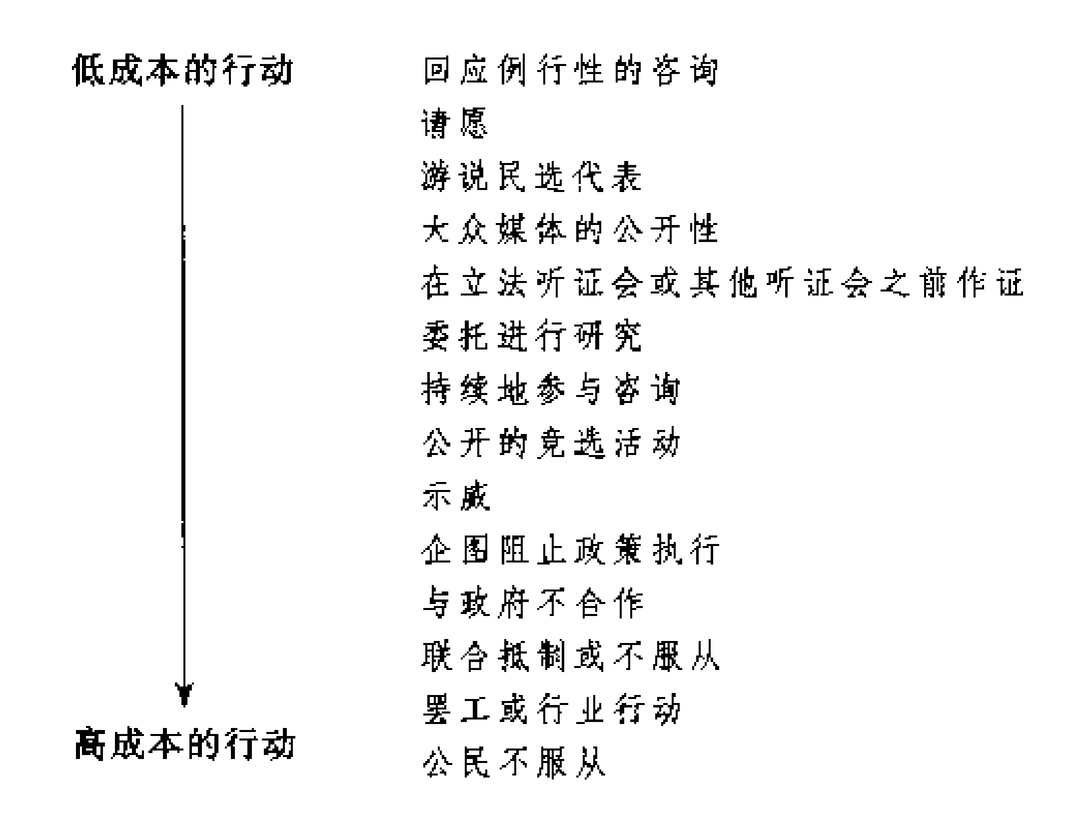
5. 合法性的约束

如果没有定期的公开程序用于测量团体成员的观点,任何团体领袖都不能公开声称他们代表了成员的利益。即使是那些难以用数量来表示其代表性的团体(比如,商业贸易协会包括了大大小小的公司),也采用了具有民主外表的程序(比如决策研讨会),以寻求外部的

合法性。内部民主可靠地证明了团体成员的偏好强度，它使团体向政府提出的倡议具有合法性。因此，团体能否在具有潜在怀疑精神的大众媒介和公众当中树立自己的公共形象，就显得非常关键了。一项对美国公众舆论所受影响的研究表明，"代表不同特殊利益的团体和个人，在总体上可能对公众舆论产生消极的影响。在许多情况下，这些团体和个人表面上主动地引起公众的敌意，实际上也产生了负面影响"（Page *et al.*，1987，第37页）。一些团体会影响公众舆论并取得积极影响，另一些团体的行为却产生了消极影响。显然，在团体成功地获得公众支持的地位时，或是在证明团体利益与更广泛的公众利益相一致时，民主合法性都是极为重要的。在美国，抗议运动和游行示威、缺乏正式组织结构的种族团体以及商业公司，通常都不能被视为"舆论领袖的可靠或合法的来源"（Page *et al.*，1987，第37页）。

（三）利益集团的策略

团体通常以3种方式来促进其目标。第一个策略采用一系列成本非常高昂的行动，将其作为衡量团体成员对某一问题的感受的测量器，借此来证明偏好强度：



只有在团体成员对某个问题感受足够强烈时，他们才会承担特定的成本。各种行动按成本由低到高的顺序逐渐形成一个连续的行动

 集合。这意味着团体领袖不能轻易地错误表述团体成员的偏好强度。其他的政治输入过程几乎都没有受到如此多的关注，它们也几乎不能提供可靠的偏好强度信息。比如，投票或舆论调查的结果几乎都是无成本的，因而人们可能在这些调查中有策略地进行投票，或者掩饰自己的真实感受。既然绝大多数问题都只直接触及到一小部分社会成员的利益，那么，要使"规模相对较小的集团渐趋缓和"(Dahl，1961，第145页)，政治家就需要考虑集中的少数人利益，并重新权衡决策。

第二个主要策略是**使团体影响力常规化**，提高团体成员承担的单位成本所实现的影响力比率。在这里，资金筹集、更好的组织状况、定期游说、系统的公众监控、与政府和立法机构进行协商等，都是重要的举措。团体领袖很想在团体最初形成的阶段就影响决策，这时，主要的政治行动者还没有采取固定的公众立场。此外，团体领袖也努力降低实现既定水平的团体有效性时团体成员需要承担的成本，借此增加自己选择策略的自由。因而，他们努力确保与政府机构和立法机构相一致的"内部人(insider)"的立场，树立自己负责任的形象。他们的努力与政治家的愿望没什么两样。政治家总是希望与重要的团体保持一致的立场，尤其是那些曾经就政府计划而有效影响立法机构或公众舆论的团体。这样，团体将来诉诸公开的竞选活动或高成本的抗议策略就没有多大必要了。在公众辩论中，提出代表"特殊利益"的要求而临着很大的困难(前文已有所论及，见第23页)。这使团体领袖更加偏爱成为"内部人"的机会。因而，就某个问题来说，在一个回合中获得成功通常就是未来进一步周旋的资源。它为团体提供了程序上的优势，也为团体确立了富有影响力的声望。

然而，多元主义者却认为，在某个问题上获得成功并不一定会转变成在其他不相关问题上的成功，因为自由民主社会中的政府体系是高度分散的。各个机构只处理极少数密切相关的问题，而立法机构的委员会通常也遵守着部门之间的职能界限。此外，大众媒体的关注程度和公众的态度，都会因不同的问题而表现出极大的差别。所以，任何团体都不可能同时在所有政策网络中成为内部人。这样，农民游说团体可能成功地说服一个机构限制从国外进口食物，在获得财产税减免方面可能对另一个机构有着适度的影响，却完全不能让第三个机构

确信给家畜使用荷尔蒙药品并不会引起健康危险。

第三种团体策略是以有利的方式**直接影响主流舆论**。为了使团体过程运行良好,社会分化的基础结构应该提供有利条件。在良性状态下,相互冲突的利益并不会各自为政;它们可能很容易妥协,或者是"可以做交换的"。比如,由于存在"党派的相互适应",观点分歧的人们不一定会同意简单地达成妥协,但会修改双方各自的诉求(claims and counter-claims),以将彼此的损失和决策成本最小化。由于存在可以做交换的利益分化(比如绝大多数经济问题),大多数人所支持的结果通常会得以实现。但种族和种族团体之间的冲突、语言上的联系以及民族主义或地方主义的运动,通常都是没有协商余地的。现行政策(比如维持种族优越性、某个民族团体在社会中的主导地位、官方对某种语言的垄断)通常都会将成本转嫁给少数人;进而,这些政策就会夹杂着与现存体系不一致的目的,比如要求彻底的自治(self-government),或者要求拥有脱离某个国家的权利。这种冲突不可能在相关的双方(或多方)之间达成有效的妥协。

多重分化的模式可能极具重要性,特别是在那些无法做交换的问题上。横向上的分化(cross-cutting cleavages)允许受政策建议负面影响的少数人向多数人求助(Lipset,1959;Dahl,1956、1971,第105—124页)。比如,如果工会组织切断了社会阶层之间的联系,那么,西方社会里少数加入工会的体力工人就可能提出双重要求:跨越阶层界限向工会中的非体力工人求助;跨越组织界限向未加入工会的工人求助。这两种要求殊途同归,都会带来更好的变化,即影响多数人的观点。但累积起来的社会分化(cumulative cleavages)极少是良性的;因为社会分工的多种方法几乎会在同一位置将社会结构切成两半。比如,如果工会组织在严格的阶层划分的基础上运行,几乎让所有的体力工人都成为工会会员、让大多数的非体力工人都没有加入工会,那么就不存在跨越阶层或跨越工会进行对话的基础。

(四)团体种群

多元主义者承认这样一个明显的事实:利益集团的政治影响力水平有很大的不同。但他们坚持认为,让通过民主选举而产生的政治家

去考虑以下4个因素既是合理的，也是众望所归。这4个因素在经验层面上决定了团体对决策的相对影响力：

- **绝对规模**。在其他条件不变的情况下，大型团体比小型团体有着更重的份量，因为他们在选举期间控制着更多的选票。
- **动员比率**。这一因素是指团体实际成员数量与潜在成员数量之比。如果其他因素不变，在特定领域的人群中能够获得大多数人支持的团体，会比那些在另一领域中动员能力微弱的团体更具影响力。
- **偏好强度**。如果其他条件不变，其成员对某事物感受强烈的团体，会比那些其成员相对无动于衷的团体更具影响力。

022

- **枢轴位置**。一些团体可能在两个多数联盟之间占据左右逢源的社会地位或政治地位，另一些团体则会成为这些团体的重要一员。如果其他条件不变，前一类团体会比后一类团体更具影响力。处于枢轴位置的团体可以在不同的立场上左右逢源，而社会联盟中的主流团体通常则被锁定在固定的立场上。

将这些变量组合起来就得出了下面这个一般的等式：

$$E = aS + bM + cI + dP$$

这里，E代表团体的有效性，S代表团体的规模，M代表团体的动员比率，I代表团体成员的偏好强度，P代表团体是否处于枢轴地位的指数；a、b、c、d都是未知变量，它们在不同国家和不同时期有所不同。有影响力的团体不一定会同时在S、M、I、P四方面都得高分。如果政治家认为团体成员在改变自己对某个议题的投票表决方面不关心或未被充分组织起来，或者如果团体已经坚定地表示支持或反对他们，那么政治家就可以轻易地使大型团体的抗议打折扣。但如果小型的、还未结盟的团体对某个关键问题表示强烈不满，该团体事实上可能支配更多的选票，因为这些团体成员的意愿是如此强烈；他们被充分组织起来从而使他们改变投票方向极为关键，并形成意见飘浮不定的投票者群体。政治家必须注意到这一点。当然，在更为一般的意义上，政治家想要避免公开论战；此时，他们可能不会受到欢迎，或者可能招致骂名。

为了澄清多元主义模型如何处理截然不同的利益集团影响力问

题,我们可以采用两个英国的案例,来比较同一些政治家的行为。1984—1985 年,英国矿业工人工会发起了为期一年的抗议罢工。在这场被认为是非常强有力的罢工面前,玛格丽特·撒切尔的保守党政府果断地坚持到底。然而一年后,由于反对一项公开颁布的要求商店在星期天自由营业的法律,而引起了一场抗议运动。政府在立法机构中遭遇到了罕见的溃败。全国矿业工人工会(NUM)失败了,因为它规模很小。虽然它此前在 20 世纪 70 年代初期成功地举行了多次罢工,但从那时以来,它接连地遭到封杀。此外,全国矿业工人工会受工党管辖,绝大多数矿工也都坚决支持工党,所以撒切尔政府藐视罢工几乎不会使保守党失去任何选票。更为重要的是,该工会的成员意见也不一致,有的支持罢工,有的也反对罢工。2/3 的矿工采取行动,阻止该行业工人的进一步失业;但其余的 1/3 矿工仍旧正常工作,并最终脱离该工会,组建了分立的工会。参加罢工的矿工在斗争中损失了一年的工资,但上述因素却抵消了多数矿工极其强烈的偏好。相反,成功地阻止星期天营业法案的利益联盟规模相当大,并且有更广泛的社会基础,其中包括商店员工工会(因而这次抗议是一般意义上的工人运动)和基督教会。尽管这些团体的构成是多样化的,但他们能够在捍卫现状、反对政府实施市场取向的法律的过程中团结一致。商店员工和基督教徒都准备改变他们对这一议题的投票立场。尽管他们在数量上不及从星期天营业中获益的消费者,但抗议联盟吸收了许多前政府的支持者,后者也对“保守党”政府公然“不理会”的决策方法表示不满。这些少数人的强烈反对说服了更多的保守党议员投票反对他们的政府。这要比大众舆论在很大程度上是被动的、毫无兴趣的支持更为重要。那些强烈支持星期天营业的团体仅仅是商人和商店所有者。实际上,不管政府怎么做,他们都肯定会投票支持保守党。

023

多元主义者希望,许多不同的利益集团能不断地游说政府、立法者和政党。团体发挥影响力的模式在不同问题上和不同时期里都有很大的区别。由于在自由民主社会中创建新团体的启动成本很低,接近决策者也相对容易,所以团体种群的构成总是处于不断的变动之中。对美国全国性利益集团进行的研究表明,从 20 世纪 50 年代末期

以来,组建的新团体(其中包括公民团体和政治行动委员会)都不断激增,而且在时间上也相对集中;到了20世纪80年代,商业团体的数量也越来越多(Walker,1983,第394—395页;Wilson,1981)。团体间的竞争异常激烈,获胜的联盟可能随着时间的变化而变得不稳定;它们可能瓦解或以新的形态重组。即使在团体种群表现出非常稳定的动员模式时,如果当前沉默的人员感觉到他们的利益受到威胁,并成为"分散的干涉主义者(sporadic interventionists)",新形态的团体也总是会有潜力的(Dowse and Hughes,1977)。即使政治上活跃的公民比例发生很小的变化,也能够极大地重构现有的影响力;团体领袖也会对政治家施加影响,这部分地是由于他们有能力动员团体成员集合起来并参加投票(Uhlaner,1989)。决策者必须不断地调整他们的决定,使这些决定不仅能够反映被动员起来的团体之间影响力的明显差异,而且也要顾及当前不太活跃的投票者相互之间选举力量的平衡。

多元主义者承认,团体影响力的长期不平等可能会出现。如果受偏爱的团体获得了明确的内部人身份,或者政治不平等加剧了经济市场中的不平等,那么团体影响力的不平等就会加剧。然而,多元主义者仍旧非常乐观地认为,团体影响力的明显失衡将会导致**抗衡力**(countervailing power)体系的产生(Galbraith,1953)。在普遍竞争的经济市场中,获得垄断权力的公司或工会可能暂时获得超常利润。但这些额外报酬也会使其他经济主体产生强烈的动机;他们会进入相应市场,并争取获得一部分额外报酬。这种后果并不意味那些最初未被组织起来的团体会在突然之间被组织起来反对垄断利益。它只是说明:团体影响力的集中应该能够促进一些竞争者的发展。比如,在本世纪中,少数全国性公司已经支配了英国的报业市场。然而,这种公司控制最初会由于该行业工会实力的同样增长而受到限制,后来则会受由于出现控制广播媒介的其他权力中心而受到限制。

024

公共选择理论对这种主张做出了颇有说服力的解释。它将现有的公共政策模式理性化,并将其视为两类团体之间进行争斗的均衡产出。其中,一类团体强烈要求政府提供更多的补贴,另一类团体则希望缴纳更少的税收(Becker,1985)。既然补贴总额不可能超过税收总额(包括对后代的税收和通货膨胀等隐性税收),所以所有利益集团影

响力的总和为零(Becker,1983,第395页)。然而,不同的补贴和税收制度安排对社会总福利却有着不同的影响:一些制度安排提高了效率,而另一些制度安排则产生了"资不抵债成本(deadweight costs)"。在这里,存在着一种有利于纳税人的不对称:既要求更多补贴又要求更低税收的那些团体会支持更有效率的税收制度安排,因为它既降低了纳税人的税负成本,也降低了补贴寻求者(subsidy-seekers)在政治上组织起来的成本。但纳税人团体却不会欢迎更有效率的补贴制度安排:补贴寻求者进行政治努力将会更为划算,他们会更加激进,从而把更大的成本强加给纳税人。

这种冲突经过多个回合之后,两类团体的影响力都会有利于出台更有效率的公共政策,特别是有利于出台那些能将社会总福利最大化的公共政策。此时,所有的受益者实际上能够补偿所有的损失者,即使实际上并不会发生这种直接的补偿:

> 没有必要对特殊利益集团进行过多的非议或责难,因为这些团体之间的竞争有利于那些能够增加产出的公共政策的生存:受到有利影响的团体会游说更多人支持这些政策,而受到不利影响的团体则难以游说更多人来反对这些政策。事实上,如果所有团体都具有同样大的规模,并且这些团体都能同样有技巧地产生政治影响力,那么任何降低社会产出的政策都不会存活下去,因为反对者总是会比支持者施加更多的影响(Becker,1985,第344页)。

通过把政治生活描绘为多个组织良好的团体进行争斗的经济领域,贝克尔(Becker)模型重复了加尔布雷斯(Galbraith)最初关于抗衡力的主张,即:任何获得绝对影响力、特殊补贴或税收减免的团体,都会使其他竞争性团体侵入自己的政策空间,以寻求一部分超额收益;纳税人也会更充分地被动员起来,以确保缩减支出。在一般模式的条件下,许多团体都获得相对较少的补贴;在复杂模式下,多种税收和补贴计划会导致团体之间展开"拉锯战(cross-hauling)"。仅有的例外(即获得实际净收益)将会是那些规模相对较小的团体(比如英美两国

的农民团体）。他们在进行自我组织时有着不同的效率，他们的收益
025 最终也会由多个不同纳税团体来资助（Wilson，1973，第十六章）。多元主义者普遍的乐观心态再次为这种主张提供了支持。他们认为，“在民主社会中，那些几乎具有相同政治影响力的团体会进行政治竞争”（Becker，1985，第 344 页）。

最后，多元主义者并未意识到一个重大的趋势，即在政府与主要利益集团之间会产生“统合主义”的关系。对政治家来说，投票箱的信号永远都最为重要。政府与充当“内部人”的利益集团之间保持密切关系的情形，主要存在于个别的问题领域中，它也只涉及层次相对较低的机构，比如许多自由民主国家的农业部门。但立法机构、内阁和民选首席行政长官经常会藐视这些部门，并且认为：无组织的利益也需要保护；他们控制着更多的选票。

相似的利益集团会组成“峰会团体”，比如工会代表大会或商业团体大联盟。这给多元主义者提出了更多的问题，特别是政府是否应该定期与这些峰会组织就通货膨胀管理等问题进行协商。但在许多国家，峰会团体都是相当脆弱的实体。它们几乎不能对成员利益集团行使惩罚权力，而成员利益集团仍然有能力就对各自成员至关重要的问题做出自主决定。有发言权的利益集团通常会抵制峰会团体，从而使自身的基本运作不会受到太多伤害。当多个峰会团体都要求代表商人或雇主的全体利益，或者代表工会的全体利益（不太常见）时，情况更是如此。工会或商业团体都会基于公共关系的目的而或多或少地保留统一的态度。但公司、行业和部门间的利益冲突通常反映在商会或商业组织内部，这使得他们很难形成共同立场，并且容易受到内部不满的影响。作为选择，峰会团体可以代表最不普遍的共同利益（denominator interests），或强调两厢情愿的议题，从而使得这些利益团体难以自以为是地对政府政策施加影响，而不管他们在政策协商过程中扮演何种明显有特权的角色。

稳定而强有力的统合主义的制度安排通常不会出现在自由民主社会中，而会出现在那些在世界市场中处于脆弱地位的小国家当中。在这些小国家中，内部的社会利益有特别强烈的动机在复杂的世界经济环境中寻求合作（Katzenstein，1985）。在规模较大的国家里，绝大多

数政府和峰会团体的合作，在总体上只是一个脆弱的三方代表制（tri-partism）。在危机时期，政府努力说服工人运动组织控制增加工资的要求，或者向商业领袖施压以抑制物价上涨。特别是在20世纪70年代末期，美国的卡特政府（制定工资和物价方针）和英国的工党政府（有着形式化的"社会契约"）都以这种策略为蓝本而采取了不同的策略。然而，当这种三方代表制的措施崩溃时（美国1980年的不景气和英国1978—1979年间出现的"不满的冬天"都是这样的），先前反对通货膨胀的所得可能被抵消，干预主义的政策可能被抛弃。后来，政治领袖通常拒绝任何类似统合主义的制度安排。里根和撒切尔1980年以来一直都是这样做的。

政府和峰会团体关系的这种明显波动表明，在许多自由民主国家中，对政府就政策执行与"大集团"进行谈判的合法性或明智性的认识还存在着相当大的分歧。将工人运动组织纳人决策过程的做法，遭到了右翼政党和市场自由主义者的反对；他们认为工会是约束自由市场竞争的既得利益集团。在北美以外的国家中，强大的社会主义政党同样也是政府与大型商业集团之间联系的一部分。多元主义者认为，各党派对三方制度安排的合法性所存有的长期争论，必定会否定这样的主张，即：发达的工业社会正不可避免地走向统合主义。

二、统合主义途径

（一）基本假定

统合主义的支持者承认，西方民主国家的大多数例行性决策都按多元主义的路径进行运作。但政府与主要利益组织之间的战略关系，在性质上与传统的利益集团过程有所不同（Lehmbruch and Schmitter, 1982；Schmitter and Lehmbruch, 1979）。主要的经济利益集团（工会、大型商业贸易协会和职业团体）在社会发展过程中发挥了巨大作用。这有4个原因：

1. **阶级基础**。主要的团体代表着广泛的社会阶级或阶层的经济利益。职业阶层或社会阶级之间的差别是最基本的社会分化。这些

利益集团之间的经济斗争(比如,要求增加工资的工会与要求更高利润的资本家之间的斗争),在很大程度上决定了经济发展的速度和方向。

2. **资源控制**。主要团体共同控制着那些各种经济行为都不可或缺的资源;职业团体要求控制学习机会,从而获得在社会上立足所不可或缺的知识;商业公司决定着资本运动和投资的规模、场所与时机;有效的工会运动甚至会使劳动力退出重要的公共事业或公共服务领域。在解释组织相同的利益集团的方式在不同国家之间的差别时,资源拥有量的结构性差异尤为重要。比如,沃勒斯坦(Wallerstein,1989)就主张,工会的密度在瑞典超过90%,而在美国却低于20%,它们主要是劳动力市场规模的函数。在瑞典,劳动力市场的规模比较小(不到400万人),工会可以非常容易地让雇主几乎不可能通过雇佣大量(如果有的话)工人来取代那些参加罢工的工人。工会化的饱和程度因而具有成本有效性,工会成员身份的价值也相应上升。而在美国,劳动力市场非常庞大(9300万人),工会要想让雇主不能取代罢工工人非常困难,而且其组织成本也将相当高昂。美国工会进行有组织行为的均衡水平比较低,因而雇主可以非常容易地用新增劳动力来取代罢工工人,工会主要资源(以罢工为武器)的有效性也比瑞典低得多。

3. **意识形态的独特性**。主要社会—经济团体创造并维持着某些意识形态,这些意识形态能够使团体获得广泛的支持,但它们在很大程度上取决于团体成员如何解释社会问题。在绝大多数西欧国家,工会与社会主义政党或社会民主党之间存在着密切的关系。这一点说明了发展意识形态的重要作用。从形式上来说,商业组织与政党之间的联系通常很少被制度化。但在实践层面上,商业组织经常为某个政党或政党集团提供支持。这在绝大多数自由民主国家中也同样地清晰可见。一些职业团体(比如医疗团体和法律团体)也发展了特定的意识形态。这些意识形态要求职业团体在社会上能够被公平地对待,"不卷人"阶级冲突,并在他们的职业工作中对政治争论保持中立(Johnson,1972)。但即使在这些情况下,职业团体的意识形态也极大地影响了成员的诸种社会态度和社会行为,通常是将其导向社会保守

主义的立场(Wilding,1982)。

4. **社会连带主义的团体忠诚。**由于所有这些原因,拥有工会或职业团体成员的身份或者在大公司中占据管理职位,都部分地构成了人们的社会身份。这些角色取决于人们如何解释他们的自我利益,取决于人们如何解释其他社会团体的利益。所以,主要职能性团体的成员可能在政治体系中相当一致地采取行动或做出反应。进而,这会给团体带来压力,要求这些团体集中起来,组成强有力的、包容性强的峰会团体。而峰会团体则根据全局来制定政策。然而在这种更大的社会集团中,"社会连带主义"的情感被极大地冲淡了;在峰会团体内部或在峰会团体之间,会不断地出现重大的利益冲突。

(二)利益集团的内部组织

多数利益集团在内部并没有按多元主义者的思路组织起来。团体领袖的决策自主权非常有限,但这主要是因为团体要求与以往的组织政策保持一致,要求保存好组织资源,要求保护团体的意识形态免受侵蚀。团体领袖会采取行动,来回应大多数团体成员的大规模舆论运动。但这种变化相对少见。在绝大多数时间里,团体领袖并没有受到团体成员的具体控制,他们也不必一丝不苟地对普通团体成员观点上的细微变化做出回应。

028

权力依赖关系把团体领袖和普通成员紧密联系在一起。一方面,多元主义者正确地强调指出,团体成员拥有相当多的资源,一些团体在很大程度上依赖大众的参与。另一方面,团体成员也普遍地依赖团体领袖,以获得关于全国性问题和可行的政策选择方面的信息。团体领袖会掌管自己的组织以保护他们的自主性,将集中控制的资源配置到地方性或特定的冲突中,并垄断性地控制本团体与其他利益集团和政府的外部关系。

此外,公司团体(工会、职业团体和商业协会)的领袖会努力地限制团体成员的退出选择,或提高团体成员选择退出的成本。峰会团体的成立反映了类似团体的领袖在限制他们争夺成员时的共同利益。比如,英国工会代表大会在1928年达成协议,以杜绝工会之间相互拉拢成员的行为。工会领袖希望采取"理性的"模式,即尽可能让某个支

配性的工会组织每个行业。或者,他们至少希望实现有秩序的寡头政治。况且,不雇用非会员的制度规则使特殊的会员卡成为就业的条件。如果再考虑到各个工会都有自己明确的领地,不雇用非会员的制度规则就意味着:那些对所在工会的全国性政策不满的工人,在选择离开或在当前团体内"表达"意见时将面临难以克服的困难(Hemingway,1978)。同样,在许多职业团体中,职业机构所赋予的成员身份或资格是就业和发展的重要标准。这使得任何针对组织政策而发起的挑战都变得更加困难。

(三)团体策略

多元主义者的解释描绘了从利益集团到政府的表达意见的单向流程(flow of representation);与此相反,统合主义的支持者则看到了双向的沟通或控制关系。团体领袖代表政府对其成员的行为进行控制,以换取政府在影响团体领导地位的其他问题上做出让步。在瑞典或奥地利,"负责任的"工资谈判在高层得到了实现。政府就广泛的社会问题和经济问题向工人运动的领袖咨询,但这些问题通常并不是普通工会主义者关注的焦点。

双重的控制和沟通体系的发展重构了团体的内部关系。团体不可能永远都稳定地增长,但主要的经济利益集团却可能被建构成强大的、层级制的、稳定的利益集团。团体领袖部分地是组织的间谍(apparatchiks),他们准备提升自己的团体在更广泛、更有力的集体组织中的自主性,他们也有兴趣在本团体表面上关注的领域之外获得政治影响力。

029

(四)团体种群

在现代民主社会中,流动可变的利益集团过程只出现在"中间权力的层次"上。而统合主义决策的要求则出现在另一个层次上,它们涉及经济和社会发展的战略性问题。比如,控制通货膨胀、管理国际经济竞争、促进技术发展、设置经济发展的优先顺序等。在所有这些情况下,政策都是根据职能性利益集团之间、职能性利益集团与政府之间的冲突或合作来设定的,这使传统的代议制政治降至次要地位。

统合主义的诸种模式有着相当大的差别。在某些情形下(比如战后的日本或戴高乐统治下的法国),中央政府部门与大型工业公司之间铸就了稳固的联系,以促进国家的经济发展。在奥地利和绝大多数斯堪的纳维亚半岛国家里,更为平衡的三方统合主义实践得到了发展。在广泛的公共政策领域内做出决策时,工会和商业组织都被吸纳进来。职业团体首先被纳入支持性分支机构的队伍中来;这些分支机构把统合主义的网络延伸到最高层以及全国性规划或"共商(concertation)"性制度中。这套制度有时也被称为"中央统合主义(meso-corporatism)"(Cawson,1985)。

在统合主义者看来,政府与利益集团之间的关系模式是一个内在的趋势。它是一种"理想类型"的情形,它在实践中也不一定总是适当的。因此,极有可能偏离先前的统合主义的协调方式。在自由民主社会中,政府总是会努力管理经济,而无须重要利益集团的积极支持。然而,以这种方式重新使政府获得自主性的成本可能很高。比如,撒切尔政府在1979—1982年间只采用货币手段就控制了通货膨胀;他们的策略导致了3倍的大众失业,并扼杀了制造业。当时,北海石油公司的横财收益有可能使经济得到缓和,而福克兰群岛战争则为政府提供了外来的政治支援。然而到了20世纪80年代末期,长期的通货膨胀压力和严重的收支平衡问题又重新出现了(Whiteley,1990)。整个20世纪80年代期间,英国的统合主义模式只能证明,政党和政党领袖都拥有一定的自由,即基于意识形态原因而保留着手实施客观上具有破坏性的政策的自由。但通常说来,"一国之内的反统合主义"在经济上和选举上都处于难以维持的境地。

三、集体行动逻辑的模型

(一)基本假定

奥尔森模型的起点是这样一种主张:只有当个人或组织努力实现**集体收益**时,他们才会联合起来以组成利益集团;一旦向某些人提供了集体收益,特定社会范畴内的其他人就自然会获益。这方面的典型

030

实例有两个:其一,工会成员要求增加工资的行为,使工作场所内的所有工人受益,而不管这些工人是否是工会成员。其二,贸易协会通过游说争取合理关税的行为,会使特定行业内的所有公司受益,而其中一些公司可能没有加入该协会。

事实上,奥尔森在最早的一篇文章中提出的主张比这里的概括更为狭隘。他认为,所有利益集团追求的目的都是"公共物品"。在萨缪尔森(Samuelson,1954)看来,公共物品就是具有**不可分性**和**非排他性**的收益。由于不可分性的存在,一旦为某个人提供了公共物品,更多的团体甚至是某些相关社会领域内的每一个人都会获得这种收益。由于非排他性的存在,公共物品的供给不可能仅仅让那些组织起来、确保公共物品提供的人受益。在实践中,由于包含着多重标准,所以很难准确地界定公共物品。同样的问题也困扰着奥尔森的模型:

> 团体所寻求的目标或物品,几乎都不能被确切地描述为纯粹的公共物品[萨缪尔森的术语]。[所以],最好不要由于把集体行动当成公共物品供给中的问题来对待,而混淆了对集体行动的分析。[利益集团的]物品是集体性物品,这只说明它们是以集体的方式而提供的……奥尔森对集体行动的分析只取决于在实践中不可能实现排他(Hardin,1982,第19页)。

由于所有利益集团的存在都是为了提供集体物品,所以他们都面对着同样重要的问题,即怎样去说服人们为集体物品的供给贡献力量。公共选择模型必须假定,所有的行动者都是理性的效用最大化者,他们只在获得成员身份的收益超过成本时才会加入团体。

1. 如果团体存在并且是成功的话,每个行动者都会确定个人的福利所得。

2. 每个行动者的个人贡献有可能对实现团体目的具有决定性的意义。因此,每个行动者都会用这种可能性乘以(或贴现)上述的净收益。

3. 每个行动者都会把这种打折扣的净收益(discounted net benefit)与未打折扣的加入团体的成本相比较。

这里存在严重的不对称。当从团体成功中可能获得的潜在收益很大时,个人贡献在确保这些所得时具有决定意义的可能性,将会随团体规模的增大而减小。然而,参与成本(成员费用、积极参与组织所消耗的时间和资源、成员身份的风险或劣势)会分摊给每一个加入者,但他们个人对团体获得全面成功的贡献却是可以忽略的。这样,在绝大多数情况下,理性行动者都会搭便车。也就是说,让其他人承担集体行动的成本,而自己仍旧获得同样水平的非排他性物品。

围绕共同目的而采取的集体行动只是在"特权"团体中才会自然地发生。在特权团体中,潜在成员的数量可能很小,团体行为的收益在成员之间的分配也可能是不平等的。在小型团体中,个人的不参与可能明显地降低团体的生存能力。只要团体成员能够相互影响,他们也就会采取各种方式(比如"一报还一报"策略)来促进团体成员共同做出贡献,拒绝帮助未加入团体行动的人,同时奖励那些采取合作行动的人(Axelrod,1984)。然而在大型团体中,"背叛者"对集体行动的结果几乎没有多大影响,他们也不容易被发现。如果某些团体成员想要从团体成功中获得更多的所得,从而愿意承担更大份额的组织成本,那么大型特权团体就仍旧会存在。奥尔森以北约为例说明了这个问题。在北约组织中,美国在战后的军事联盟中承担了更多的成本份额。奥尔森认为:与特权团体相比较而言,如果追求集体收益的大型团体不能设计出对付搭便车问题的手段,他们就总是会处于欠动员的状态,甚至可能完全难以发挥潜能。

(二)团体策略

从上述分析可以看出,团体领袖的根本任务就是增加团体成员的私人收益。也就是说,要么只奖赏那些加入团体的人,要么就惩罚那些未加入团体的人。由于可以实施这些"选择性激励",以在成员和非成员之间实行差别待遇,所以人们就没有理由会搭便车。潜在成员确切地知道,如果不加入团体他们就无法得到私人收益,或者他们很有可能会受到惩罚。因而,他们直接把这种收益(或免受惩罚)与获得成

员身份的成本相比较。但是,集体收益则由于团体成员的个人贡献在获得集体收益时具有决定意义的可能性而被打了折扣。

积极的选择性激励(因拥有成员身份而获得的收益)可能包括团体行为的固有利益,以及"交往行为产生的报酬"(Hansen,1985,第81页),比如友谊和归属感。然而,奥尔森认为,更具物质性的激励发挥着重要作用,而商业组织几乎都能提供所有的这些物质激励。比如,工会或职业团体能够为团体成员提供专门的保险服务,或者在成员与雇主发生纠纷时提供法律援助,或者是提供因成员团结一致而产生的集体收益。有时,拥有成员身份而获得的收益可能与团体的集体目标无关。比如,工会可能为会员提供购物优惠卡或价格更低的假期旅行。作为联合性团体,全美退休教师协会和美国退休人员协会的实例可以用来说明上述问题:

> 1965年,全美退休教师协会和美国退休人员协会的联合成员数量维持在75万人左右。到1979年,成员数量已经上升为1300万人,这使得它成为全球最大的志愿性团体之一。然而,这种异常增长的真实原因,并非是该团体所倡导的政策具有吸引力。相反,这是由于老年人通过会员身份可以获得特殊的医疗保险政策,那些将老年人的特殊需要牢记在心的团体组织了旅游和度假活动,退休人员通过会员身份也可以获得商业优惠和许多有用的个人服务……可见,这两个团体的成长壮大,乃是由于它们有能力为成员提供选择性物质收益,而不是由于团体成员对老年人的共同利益有所贡献(Walker,1983,第396页)。

在所有的西方国家中,针对非成员的消极选择性激励在工会的历史发展过程中发挥了重要作用。工会的意识形态把破坏罢工的人(strike-breakers)当成是"恶棍"和"骗子",并将联合抵制与非成员交谈或共同工作这一行为合法化。这些尺度通常在更早的时期内就被普遍的物质恐吓所补充了。体力工人工会也奋力争取全体会员的(all-union)工作场所,从而避免了搭便车问题,并从一开始就把组织的

集体物品转变成工会成员的私人收益。在这样一个只雇用工会会员的制度下，如果拒绝参加行业运动就可能会失去会员身份，进而导致失业。

奥尔森所构想的就是否加入团体问题而做出的决策，可以用一个简单的不等式来概括（Hansen，1985）。只有当$(G_j * p_j) + I_j - C_j > R_j$时，人们才会加入团体。在这里，$G_j$代表团体实现集体收益时个人$j$的净所得；$p_j$代表个人是否加入团体的抉择决定集体物品是否会被提供的概率；I_j代表个人因具有成员身份而获得的私人收益；C_j代表着拥有成员身份的成本。在不等式的另一端，R_j代表着最优的报酬，即个人通过投入C_j数量的资金、时间或其他资源，以可选方式能够获得的报酬。要更详细地说明这个不等式，就需要假定存在$pj = P/N$的时刻；此时，P代表团体实现其目的的总概率，N代表团体的潜在成员数量，并且行动者不能以别的方式使用C_j数量的资源，这样就会出现$(G_j * P/N) + I_j > C_j$的情况。在任何可以想像的大型团体中，尽管集体收益是实质性的，但它们被打了如此大的折扣，以至于它们对是否加入团体的决策几乎没有什么影响：相反，I_j和C_j的平衡才更为关键。资源被选择利用的余地越大，选择性激励就越是必须更多地超过成员的成本。更普遍的是，因为参与的机会成本上升了，所以团体成员的私人收益也会上升。

此外，团体成员实际上在获得收益之前就已经承担了相应的成本。这些成本通常包括不同类型的资产（比如，用于支付成员费用的现金，为支持团体行动而付出的闲暇）。即使团体成员身份会带来净福利所得，这些资产通常也不可能被直接地替代。因而，如果人们要加入团体，他们就必须拥有C_j数量的空闲资源。对于富人来说，通过这道门槛相对容易，而穷人们的空闲资源则会满足更多的现实需求。因而，团体参与的比率会具有阶层倾向性（class-biased）。比如，在绝大多数西方民主国家中，团体参与随着人们收入的增加而普遍地增加。

033

（三）团体的内部组织

因为选择性激励对于排除搭便车问题非常重要，所以利益集团内

部极不可能是民主的，而不管利益集团形式上的组织结构图可能表明它是多么的民主。为加入团体这一行为提供积极的激励需要特殊的技巧，特别是在确定新物品或新供给者出现的机会，组织生产、设计市场营销活动的时候，更需要这样的技巧。对非成员施加消极惩罚通常要求高水平的团体纪律，特别是在法律或社会环境不利的情况之下。在公共选择理论的阐释中，团体领袖被看成是政治企业家；他们与追求利润最大化的商人一样，都是自利的冒险者，都会通过向他人提供物品或服务而把握成功的机会。但政治企业家主要在非市场的背景下活动，其中充斥着集体物品的生产行为（Frohlich *et al.*，1971）。政治企业家的主要作用就是把集体物品与选择性激励联系起来；这样，大型和中等规模的团体就能够解决搭便车问题。“在大型团体当中，成功的企业家……首先必须是懂得使用选择性激励手段的改革家”（Olson，1978，第 177 页）。

当团体处于组建时期时，政治企业家必须投资以便于为团体行为提供支持，从而使人们获得成员身份的成本下降，并解决团体初创期固有的问题。这将一直延续到团体能够独立生存时为止。一旦团体通过采用选择性激励达到了重要的数量规模时，它就获得了政治影响力，团体领袖就可以向团体成员提供额外的集体收益（实际上是副产品）。但是，如果不能首先创造适当的私人收益结构从而使加入团体的行为比较划算，那么大型团体就永远不会达到这一阶段。因此，团体成员主要依靠团体领袖来提供企业家的技巧和最初的资助。

要让这种制度发挥作用，团体领袖的个人效用在某些重要方面必须与团体成员的个人效用一致。在其他条件不变的情况下，团体领袖的收入、特权、影响力、任免权和社会声望，都会随着团体的规模和有效性的增加而增加。团体的动员比率越高（即团体在既定领域内招募潜在成员的能力），团体领袖就越有可能战胜与他们竞争的政治企业家，或者越有可能不受新加入该领域的团体的影响，他们就更有能力提高向团体成员收取服务费的价格。团体领袖的超常收入需要封闭的市场、团体成员的高度依赖性和微乎其微的退出团体的可能性。更高的动员比率会增进团体的有效性；如果团体领袖的收入与团体绩效相关，那么更高的动员比率也会增加团体领袖的收入。即使是按统一

价格向团体领袖支付报酬,当利益集团取得更大的成功或者更加稳定时,利益集团也会更加容易管理。这些激励因素都会确保团体规模、团体的有效性和团体领袖的福利同时增长。

团体领袖需要集权化的组织,从而能够灵活地对付外部威胁。他们总是会采取行动,以增加自己的自主性、避免受团体成员的控制;他们也会强化自己的自由处置权,增加或者维持团体成员对他们的依赖。在这一限度内,利益集团的内部组织状况更像是商业公司的科层制模式,而不是多元主义者所描述的民主模式。在其他条件不变的情况下,团体成员也许需要一个更加民主的组织;该组织有义务就政策问题与团体成员进行协商。但其他条件显然不会不变,所以团体成员一般总是会被动地接受团体领袖提出的措施。

然而,奥尔森的模型在解释普通行为主体的行为时遇到了更多的困难。在多数利益集团当中,这些行为主体都承担着参加地方竞争和会议的工作负担。有人曾经对行动主义提出了可能的解释。他们认为,从普通行为主体积极参与这一事实开始逆推,就可以得出这样的结论:他们从参与中获得了更加强烈的选择性激励,比如,在地方获得任免权或社会地位。另一种解释(在政党行为主体的"敌对政治"模型中使用)认为,团体中的普通行为主体在意识形态上具有无私的奉献精神,他们不愿意忍受任何限制他们追求集体收益的政策变革(参见本书第 149 页)。可见,在每一种解释中,团体领袖与普通的行为主体之间都会存在极大的冲突。

(四)团体种群

多元主义者对团体在决策中的作用持有乐观的看法,公共选择理论的分析根据 3 个理由反驳了这种看法。

第一,利益集团的行为模式几乎没有反映出社会中潜在的偏好强度。团体动员是政治企业家提供选择性激励能力的副产品,这种机会的分布与人们感知共同目标的强烈程度无关。尽管潜在成员会有强烈的偏好,但集体行动的问题仍旧会使许多中型和大型团体处于"休眠"状态,或者长期处于动员不充分的状态。比如,公众对消费者事务有很大的兴趣,但在绝大多数西方国家中,消费者组织的发展仍旧十

分脆弱。相比之下,其他便于组织起来的团体却更为有效。这些团体能够在既定的政治体系中充分地表达团体成员比较强烈的感受。

第二,团体对决策过程施加影响的程度显然不同。这种影响力的水平一经获得就会长期存在。利益集团的种群在长期里都会是稳定的,事实上也很少会出现多元主义者声称会发现的情形,即:团体的影响力和利益集团的联盟都会不断发生变化。只有在社会或经济条件发生剧烈变化,或者出现新的政治企业家时,新的团体才会出现。我们没有任何理由期望发展抗衡力,事实上情况也完全相反:成功的团体总是会随着时间的变化而得到强化,而动员不充分的团体仍将处于休眠状态之中。

035

第三,政府、立法者和公共官僚都很清楚,利益集团的行为模式很少或根本没有就偏好强度的社会分布问题提供任何有价值的或可靠的信息。因而,政府、立法者和公共官僚都可以自由地采取专断的行为,让他们愿意鼓励的那些团体获得影响力,而拒绝让其他团体获得影响力。显然,这些决策者会把多元主义协调所有合法利益的说辞,当成实用的意识形态上的借口。在实践中,他们听命于那些控制着大量重要经济资源并且动员充分的团体,或者听命于那些对执政党选举支持至关重要的团体。这种自由处理能力可以用来解释在许多西欧国家中都存在的现象,即:为什么社会民主党政府会赋予工会重要的影响力,而右派政府会使工会失去影响力,反而听命于商业组织。政府将一些利益合法化而忽略其他利益的能力,在具有"内部人"身份的团体和具有"外部人"身份的团体之间造成了明显的差别。这进而渐渐破坏了政治系统的开放性和渗透性。

四、新右派模型

(一)基本假定

公共选择理论近来对利益集团的研究仍旧坚持理性行动者模型。但这些研究并不认为团体的核心目标中包含着非排他性的公共物品,从而与奥尔森产生了根本性的分歧。某些团体确实由衷地、实质性地

寻求具有不可分性的收益。但绝大多数团体所寻求的收益，都可以通过正常的市场机制，被当成具有可分性和排他性的物品而加以提供。如果说这些团体的目的包括“集体收益”，那只是因为这些团体进行政治斗争以便从政府那里获得这些收益。只要施加强制性权力来征用必要的社会资源，或者从总税收中拨款资助服务供给，政府机构几乎也能够以集体的形式提供所有的私人物品。

在西方的法律体系中，政府供给一定不能有明显的歧视性（比如补贴有名望的人）：由政府提供的物品之所以不如市场提供的物品那样具有排他性和可分性，其主要原因便是存在法治的约束。实质上，福利国家中的所有收益（保健、就业保险、教育、公共住宅、政府补贴的交通）都可以被当成私人物品来提供；在这些国家中，同样的服务事实上也通过市场而成功地出售了。当然，当政府迎合需求、补贴或组织消费各种各样、有“价值的”这类物品，或者当普遍的免费医疗保健减少了传染病时，一些社会福利会有所增加。但新右派相信，当由私人来供给这些物品时，这些收益也会增加。或者，这些收益本身可以以更低廉的价格来出售（比如购买疫苗治疗传染病）。绝大多数管制“本质上”也不再关注公共物品。对产品安全的要求、房租的控制、特定行业的关税壁垒，都是资助某些人、同时将成本悄悄转嫁给他人的隐蔽手段。在新右派看来，政府提供的产品和服务中，只有极少数才是真正的公共物品，比如国防或者用以确保社会合法性基础的规定。

036

如果团体的目的在于让政府来提供本质上是私人性的物品，或者是确保那些具有不可分性但同时具有排他性的物品由政府预算来提供的话，那么，奥尔森强调利益集团中的搭便车问题就是不适当的。团体领袖会影响收益流，使这些收益具有排他性，并借此来实现他们提供私人物品的目的。比如，团体会“征服”那些提供资助或管制的机构，通过为该机构提供特权（比如在机构的高级官员退休后为其提供有钱可赚的工作）或政治和法律支持，从而说服该机构的人员。既然高级官僚想要将机构预算最大化（参见本书第 173 页），那么这就会为团体大开方便之门。主要的团体、政府机构与（在美国等国家里的）立法机构相关委员会之间的长期关系形成了“铁三角”，他们都诚心追求部门利益预算或管制权力的增长。许多团体甚至会接受政府最初的

补贴或现行的支持,并以表示需要强烈的政府干预作为交换(Walker, 1983,第402页)。

封闭的或统合主义的制度安排进一步造就了既得利益集团。这些利益集团与政府机构有着共生关系,其中一些重要的团体也被纳入到执行政策的过程之中。最起码,团体会成为重要的中介,向公司或公民解释复杂的管制规则。这可以称为团体的"传导功能"。在许多发达国家中,法治的约束要求公平地实施管制或支付补贴;这些约束往往被忽略了,以至于会产生类似于只为会员提供服务的制度安排,只有利益集团的成员才能有效地利用政府的帮助或补贴。

> 比如,某些(美国)同业公会会支持政府创制准则。这意味着支配该行业所生产的物品的具体规范。在这些私人性准则中所确立的统一的要素尺寸或安全标准,通常都为政府或私人购买机构所接受并作为最低限度的要求。这些标准有时也可能被直接写入州或地方的法令中,因而具有法律效力……同样,公共部门和私营部门中的许多职业协会都会苦心经营,以获得机会对许可程序施加重要的影响。一些协会以其职业专长充当着教育计划的授权机构。直到1978年最高法院通过的一项决定阻止了这种做法,许多协会才要求那些希望获得该领域许可证明的人拥有该团体的成员身份(是一种直接的强制)。但即使是现在,这种做法也仍旧是不合法的,许多职业团体都公开地把该职业领域中的成员身份当成抵制政府收回许可的保护手段(Walker,1983,第397页)。

037

在其他国家中,团体领袖能够成功地对进入其行为领域的团体进行规制:比如,美国农业市场上对农场面积的限制,使得新的竞争者难以出现;而"美国民用航空委员会在1938年到1976年间从未批准一条新的主干航线"(Becker,1985,第100页)。团体领袖也可能偏爱长期的补贴,因为他们有能力确认和惩罚搭便车者。就像在其他领域中一样,团体的成员数量越是固定和稳定,团体领袖就越是有能力在重复博弈中对未加入团体的人实施有效的惩罚。因此,即便是大型利益

集团,也不会遭遇严重的搭便车问题或集体行动问题。

从本质上来说,团体行为是部门利益利用政府的有组织的措施,它人为地扩大了政府预算和税收要求。政府增长把分散的成本强加给利益集团成员,但由于团体组织状况中的不均衡性非常明显和持久,所以成功的团体就能够从有利的政府补贴或管制中获得更多的集中收益。当然,由于资不抵债成本的不断增多损害了社会效率,团体成员可能得不到显著的净收益。并且,团体领袖可能接受贝克尔(Becker,1983)的观点,即:因为税收和补贴在长期里会趋于均等,所以团体影响力的总和一定是零。但单个团体的成员和领袖都仍旧确信,有可能获得更多的部门性收益。此外,某些政府行为可能在绕过正式征税的情况下,直接在团体之间转移补贴。比如,私人住宅领域的租金控制(Block and Olson,1981)。团体选择通过竞争来获得对政府的政治影响力,将仅仅意味着其他团体控制了政府机器;这些团体将把额外成本强加给其他社会成员。团体可能同意用某些标准来限制他们进行政治组织的联合成本(比如,限制对竞选的捐助),但这种集体行动可能是极微小、极脆弱的。

(二)团体的内部组织

在强调政治企业家能够使自己免受利益集团成员控制这一点上,新右派的阐释比奥尔森的解释更加深刻。团体领袖能够影响源于政府的收益流,有能力控制管制性机构,也有能力参与公共政策的执行。这些因素都强化了团体领袖的地位。团体领袖越是能够垄断性地控制排他性收益,普通团体成员冒险挑战团体领袖的政策的成本就会越高。一个极端的例子是:当"利他性"的精英团体获得了有影响力的地位,在福利国家的政府机构与最贫穷、享受福利救济的团体之间进行调停时,团体内部就会缺乏民主。在这里,政府从来都不会直接了解穷人团体的需求,穷人团体也几乎没有办法控制某些团体以穷人的名义而倡导的政策。"贫穷的职业团体"(比如,社会服务人员、律师和中产阶级的事业性团体,都要求更多的福利支出)会影响政策执行,以将他们自己在该过程中的作用最大化,延续并增加穷人对这些团体的依赖。在维持(也许是增加)社会保障支付数量和类型方面,或者是维持

复杂的、不可知的、支配着政府津贴计划的规则方面,“贫穷的职业团体”与福利机构的官僚拥有共同的利益。

(三)团体策略

某些团体会与基于不同目的而组织起来的其他利益集团进行选票交易,进而结成联盟。这构成了团体最根本的策略。如果团体 B 会同意投票支持团体 A 的关键问题,团体 A 就会同意支持对团体 B 最具优先性的问题。以这种方式进行的互助合作(log-rolling),将那些目的不同的利益集团联系在一起,因为相互进行选票交易的团体的偏好不会发生直接冲突。这样,不能单独获得多数人支持的团体,仍然会赢得多数人的支持。这是特别成功的“少数人联盟”策略。比如,表 2.1 描述了一个由 5 个规模相同、影响力相等的团体组成的社会。在这里,每个团体的优先需求都只让自己单独受益。

表 2.1　五人社会中互助合作的初始形态

团体	优先方案	方案成本(美元)	报酬(美元)		税收份额(%)
			团体	社会	
企业家	关税	900	1500	600	50
汽车乘客	新的道路	500	700	200	15
年金领受者	老年人住宅	500	800	300	5
动物爱好者	活体解剖禁令	100	300	200	10
家长	更好的学校	100	200	200	20

039

假定同样的政治影响力(比如在选举或全民公决中拥有同等的投票权力)可以简化讨论。稍后我将放宽这一假定。如果项目方案是逐个加以辩论的,那么由于每个团体都拥有同等的投票权力,每项方案都可能以四对一的选票被击败,因为除了每个团体自己的方案以外,任何团体都没有理由同意此外的任何方案。然而假定那些(在某种程度上)代表企业家、汽车乘客和动物爱好者的团体达成一致,并同意投票赞成彼此的方案,就会产生一个一揽子计划,该计划耗资 1500 美元、产生 2700 美元的总收益,并为所有三方参与者带来显然是皆大欢喜的净报酬。相比之下,家长和年金领受者却遭受了净损失:

团体	从总计划中获得的报酬	在总计划成本中所占份额	净收益
企业家	1500	750	750
汽车乘客	700	225	475
动物爱好者	300	150	150
家长	0	300	-300
年金领受者	0	75	-75
社会总计	*2500*	*1500*	*1000*

获胜的联盟确保其一揽子计划有三对二的选票，该计划的净收益大大超过了其社会成本。在这里，尽管失败的少数境况变得更糟，选票交易也显然增进了社会福利。

然而，即使改变报酬、使一揽子计划成为降低福利的计划，它也并没有排除互助合作。如果把企业家团体和汽车乘客团体的报酬分别减少到850美元和300美元，那么执行关税和道路计划将分别耗资50美元和200美元，这超过了它们带来的收益。然而，同样一个包括这两个项目的一揽子计划，仍旧可能由于互助合作而获得投票通过。其修正的成本和报酬如下：

团体	从总计划中获得的报酬	在总计划的成本中所占份额	净收益
企业家	850	750	100
汽车乘客	300	225	75
动物爱好者	200	150	50
家长	0	300	-300
年金领受者	0	75	75
社会总计	*1350*	*1500*	*-150*

040

尽管一揽子计划的两个部分减少了社会福利并降低了总报酬，但企业家、汽车乘客和动物爱好者都仍旧会获得净收益，因为一些总成本被转嫁给年金领受者和家长。由于互助合作可能剥削少数人，同时极大地减少社会福利，所以自由民主社会的政治文化通常都反对公开的选票交易。

(四)团体种群

当新的民主得以确立时,利益集团的种群显然会变得极不稳定。团体领袖会寻求最优的联盟;最初,这可能导致基于每个问题而产生不同的多数联盟,并且它们会迅速改变自己的主意。在表 2.1 中还有两个问题我没有解释:其一,代表着企业家、汽车乘客和动物爱好者的团体为什么会联系在一起,投票通过他们的一揽子计划而反对其他的组合;其二,他们的联盟为什么会存在。比如,假定代表着年金领受者和家长的团体,向动物爱好者团体提供额外的诱因(也就是,单方支付 60 美元用于给动物进行更好的治疗),那么后者反而会加入他们的联盟。这样,新的一揽子计划就包括老年人住宅、更好的学校教育和活体解剖禁令。如果再加上 60 美元的单方支付,新计划的成本和收益的分布现在就变成:

团体	从总计划中获得的报酬	在总计划的成本中所占份额	净收益
动物爱好者	360	70	290
家长	200	170	30
年金领受者	800	65	735
企业家	0	350	-350
汽车乘客	0	105	-105
社会总计	*1360*	*760*	*600*

只要由大多数团体组成的联盟为其成员带来的收益,不比由少数团体组成的联盟为其成员带来的收益更大,就会出现"最低限度获胜的联盟"。在这里,可能存在一个最小的多数联盟,它为组成该联盟的每个利益集团都提供了最大限度的机会,去剥削被排除在外的少数团体(Riker,1962;Taylor and Laver,1973)。比如,在上述由 5 个团体组成的社会中,应该会出现由 3 个团体组成的联盟,而不是由 4 个团体组成大多数联盟。

现已讨论的这些简单的例子,显然都假定团体的规模相等,影响力相同,但在实际中,利益集团的政治影响力和投票权力极为不同,因

而应该将一个重要的复杂因素引入联盟理论之中。新右派认为，我们经常可以发现这样的情形：利益分立的大型团体竞相吸引更小的、可能左右摇摆的边缘性团体，从而形成大多数。这些关键的或在策略上占优势的少数是**中间团体**，它们需要获得51%的支持；他们通常会得到与其竞选实力或数量规模不成比例的收益。在选举期间或在立法机构内部，每个参与者都拥有一票，最低限度获胜的联盟会包括最低可能的行动者数量。当团体规模不均等时，联盟就应该会包括多个团体。这只是为了能够占据大多数，或者是为了控制决策。

与建构联盟的其他形式有所不同，最低限度获胜的联盟应该是稳定的。这是均衡结果。如果该系统的任何参数都不变（比如，由于立法机构中有新的加入者），那么这个均衡结果一旦出现就不会中断。当团体间的联盟就多回合的决定讨价还价时，它们会变得更加稳定。自由民主社会保持连续性的时间越长，利益集团种群就越是会停留于固定的动员和结盟模式之上。因为公共机构和立法机构的委员会系统在每个问题领域内都会被主要的利益集团"征服"，所以团体体系会更加稳定。

长此以往，团体过程就会提高利用政府预算满足部门利益的可能性。公共支出和强制性税收会有所上升，直到达到一个均衡点时为止。这个均衡点就是：公民不再相信他们的错觉，即扣除其税收成本后，进一步扩大政府预算会为他们带来收益。政策影响力通常分散于多个充分动员的"拥有否决权的团体（veto groups）"之中。这使团体种群变成阻碍进行社会变革的结构。既然最普遍、最显著的社会变革形式是经济增长，那么稳定的民主社会就会降低国民生产总值的增长比率。奥尔森在《国家兴衰探源》（The Rise and Decline of Nations, 1982）一书中就坚持这种立场。奥尔森在修正新右派的立场时所引用的证据表明，美国和英国都是长期持续而稳定的民主社会。在这两个国家中，既定的利益集团动员制度已经成熟并僵化了，经济增长率也已经逐渐稳定在适度的水平上。相比之下，日本、德国和意大利（在后两个国家里，自由民主制度分别在20世纪20年代和30年代被推翻，并在1945年以后重建）、法国（既定的民主制度由于战时的溃败和占领而瓦解）等国家，利益集团的行为水平都比较低，而经济增长的比率

却比较高。

五、结　　论

由于政治科学在本质上是多理论交叉的学科(Dunleavy and O'Leary,1987;Alford and Friedland,1985),所以对利益集团过程进行完全不同的解释也是不足为奇的。更为有趣的也许是:政治科学的研究途径(多元主义和统合主义)和公共选择理论的研究途径(集体行动的逻辑和新右派的观点),在利益集团组织的可能程度这一问题上,存在多大程度的内在分歧。一些政治科学家难以接受这种极度不一致的事实,反而寻求某些能将不同理论和证据包含在内的统一模型。这种做法的危险在于,他们所建构的包容性过强、并不精确的阐释,只是重新描述了复杂的社会现象,却没有解释这些现象。但在考察研究利益集团的相关文献时,很难摆脱这种感觉:每个模型都只把握了待解释现象的一部分。

多元主义解释的核心问题在于,他们对团体过程的普遍乐观主义具有根基不牢的特征。他们采用的研究途径没有有效地反击奥尔森的重要观点,即:由于组织集体行动存在困难,所以团体动员模式可能与偏好强度低度相关或完全不相关。非常奇怪的是,新右派模型仍然受同样困难的困扰。新右派希望确认大型福利国家的委托人(clienteles),并将其视为国家增长背后的动力源,但他们忽略了大型团体中集体行动问题的根本意义。比如,团体是围绕非排他性物品而组织起来。在解决由此而导致的搭便车问题时,新右派的解释是比较明确的。但它并没有解释由个体而产生的同样的搭便车问题。在这里,每个个体都知道,在确定其利益集团是否会实现其半集体性物品(semi-collective goods)时,个体的贡献是可以忽略不计的。统合主义的困难仍旧在于它主要是经验主义的,或者说是这一事实:许多大型自由民主社会几乎都不符合统合主义所确立的内在趋势。

从各个方面来看,集体行动逻辑的阐释仍旧是以利益集团政治为中心的模型。传统的政治科学家和公共选择理论家都同样地加以引述道:"奥尔森的理论看来是无懈可击的,(所以)必须重新分析游说团

体和压力集团在政治过程中的作用问题"（Breton，1974，第79页）。团体规模对于确定团体是被充分动员起来了还是仍旧处于休眠状态的根本重要性，甚至已经为左派学者所接受（Offe and Wiesenthal，1985；Crouch，1982）。然而，最关键的难题仍旧悬而未决。从长期来看，大量人员确实加入了大型利益集团，并致力于采取更具冒险性的集体行动形式（比如暴力示威、暴动或反对镇压性政府的直接行动）。正如公共选择的投票理论难以把选举结果解释为理性行为一样，这种极端的行为无论在形式上还是在经济上都是非理性的。按照集体行动逻辑的模型，我们根本无法摆脱这一结论。在过去的20年中，许多人都建议对奥尔森的模型做出准确的修正。但这些修正在解释大规模集体行动的同时，却没有保持奥尔森模型核心命题的完整性。 043

在第三章中，我提出了一个修正的工具性模型。它能够更好地满足两个要求：解释团体动员存在的困难，并解释如何才能从根本上排除这些困难。在此过程中，我也吸收了统合主义、新右派模型特别是多元主义途径对团体过程所得出的诸多有价值的见解。这种修正的解释在主观上显然是不具有包含性的模型。比如，它从一个明显有争议的前提开始，即人们由于明显的（hard-edged）实用性原因而加入团体。但我所做出的修正旨在提供一个比本章所考察的文献更为详细、更为统一、更为一致的解释。 044

第三章
重构团体理论

为了更好地理解利益集团，我将探讨3个问题：第一，公共选择理论认为，团体的客观规模对人们是否参与团体行为的决定具有非常重要的影响，大型团体的含义很明确。而我将说明为什么这种影响不是那么重要，为什么大型团体的含义会更加模糊。第二，规模相同的利益集团通常面对不同程度的集体行动问题，所以就需要系统地解释其他（非规模）因素如何影响了团体的动员能力。第三，现有的公共选择文献都异口同声地预言，利益集团应该由团体领袖来运作。如果要对利益集团做出完全工具性的解释，它就必须能够说明，维持团体内部民主为什么会是团体领袖和团体成员普遍采用的策略。

一、人们为什么加入团体

与第二章所讨论的有关加入团体的一般性解释不同，我的主张是：

- 在公共选择理论的阐释中，人们有多种理由搭便车，衡量团体规模也有几个不同的指标体系；
- 当信息不完全时，存在许多在概念上相互区别的阶段，人们必须经过这些阶段才能意识到，团体追求“成员”的利益发生在他们加入团体或出现搭便车行为之前；
- 加入团体的决定并非是简单明确的。它涉及对团体的目的、实际成员数量和潜在成员数量以及成功机会的多种评价。

(一)参与约束

人们为什么会搭便车而不是加入中等规模或大型利益集团呢?公共选择文献提供了多种不同的解释。团体是追求真正的公共物品,还是只追求低水平的集体收益呢?考察关于这一问题的主张可以发现,有4种独立的主要约束阻碍着人们参与团体。如图3.1所示:

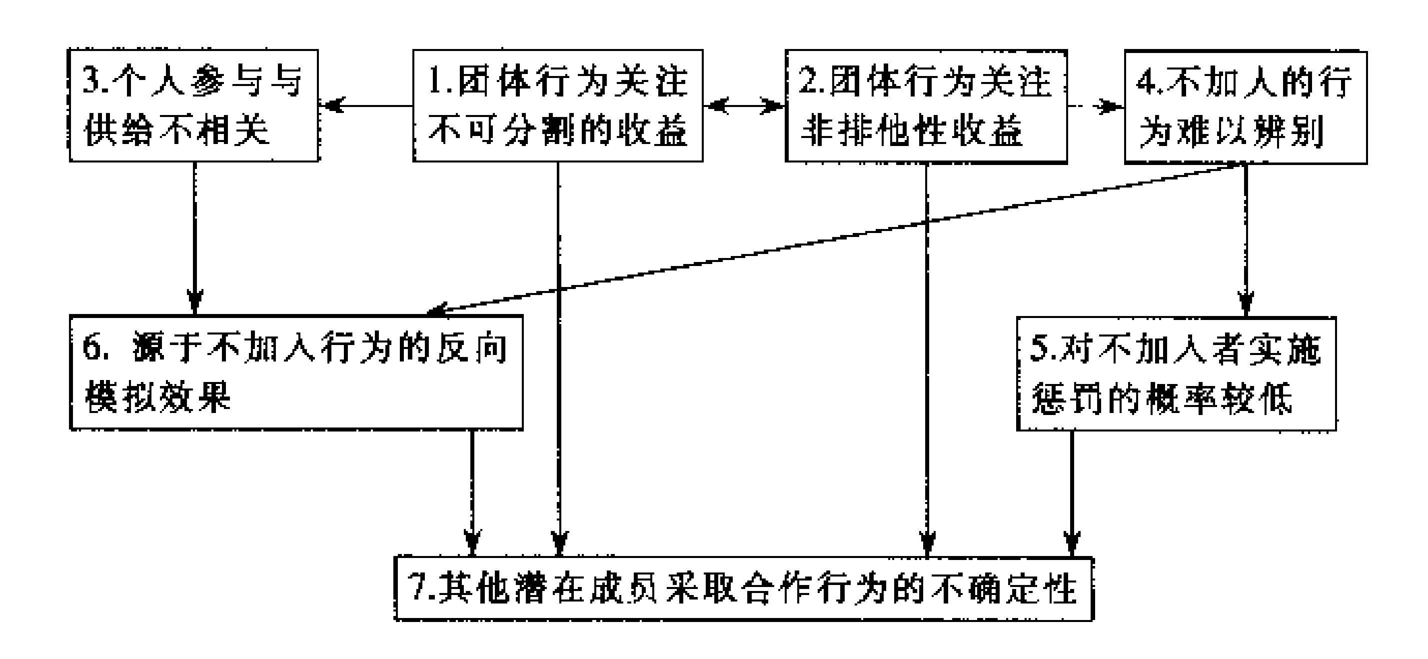


图3.1 团体参与所受的约束

1. **团体行为关注不可分割的收益**。当团体旨在确保(由于内在或技术原因)难以分割的收益时,边缘人是加入团体还是搭便车都没有多大关系。当物品是"固定的"(也就是它们不能分散地或渐进地实现,而只能以铁板一块的形式存在或者以全有全无为基础)时,参与的边际变化尤其不可能影响团体提供该物品的能力。

2. **团体行为关注非排他性收益**。这种收益不能只限于团体自身的成员,特定社会领域内的每个人都能够获得这种收益。奥尔森假定,从技术上和实质上来说,团体想要获得的收益固然具有非排他性,但团体所追求的这种目标很难确认。在许多情况下,某些私人物品可以用来替代相近的非排他性收益。绝大多数时间里,新右派都正确地主张:自由民主社会的政府并没有公开地追求利益集团成员的收益;这不是由物品本身的特性决定的,而是因为法治的运作不允许政府这样做,或者公众会认为政府的这种行为是不合法的。不管这种约束源于何种原因,只要团体关注非排他性收益,就会鼓励理性的搭便车行

为。因为那一社会领域中的非成员可以享受团体行为的产品，而无需承担任何成本。团体成员在很大程度上既生产了利益集团的产出，又消费着利益集团的产出。因而，不加入团体会直接降低利益集团组织的生存能力。

3. **个体参与与供给不相关**。在大型或中等规模的团体中，潜在的和现有的成员都知道，他们的个人参与对团体实现其目标能力的影响是微不足道的。因为团体是有着严格劳动分工的多成员实体，多数个人的贡献都同样地与团体总功效不相关。由于公共物品的不可分割性，个人报酬直接源于团体总的有效性，所以个人参与与总供给之间在数量上的不相关性暗含着它与个人供给之间的不相关性。然而，如果团体很平稳地接近成功的门槛（就像美国工会在工会认知投票中只获得不到50%的支持率时一样），那么保护少数额外成员可能非常重要。此外，当团体目的可能以渐进方式实现时，个体与供给之间的不相关性在一定程度上就会下降。妇女运动和一些环保团体的分支机构提供了一个典型的实例。他们强调，自己所倡导的社会变革只能通过这种方式才能实现，即：一个人改变自己的生活方式和宏愿，努力让他自己的熟人确定做同样的事情（Offe，1985）。与早期的基督教精神非常相似，个人参与被看成是实现社会变革惟一可行的道路。因而，集体物品就是由个体参与所**构成**的。赫斯科曼（Hirschman，1985，第82—91页）以有说服力的方式重新表述了这一观点。他主张，经济学家们首先站在人们加入团体这一等式的**成本**方而考虑的那些因素，实际上在许多公共事务行为中的收益方得到了体现。

4. **不加入的行为难以辨别**。有的人在中等规模或大型团体中搭便车，有的人先加入团体而后退出；现有成员或其他潜在成员难以辨别出这些人。如果利益集团追求纯粹的“公共物品”（不管我们如何界定这一概念），那么不能分辨不加入团体的行为就绝对是非常次要的因素。但实际上，绝大多数利益集团都有多种混合的“公共”和“私人”目的。在这里，理性的个体不会考虑加入团体。如果他们能够向其他人隐瞒自己的决定，这些个体就会受到鼓励。

这4个基本的参与约束具有以下3个派生的或次要的含义。

5. **对不加入者实施惩罚的概率较低**。如果团体成员难以辨别不

加入者,团体就不能对那些搭便车的人实施惩罚或消极的选择性激励。团体不能实施"大棒加胡萝卜(stick and carrot)"策略,以在潜在成员中间培养有条件的合作,比如用"一报还一报"策略来奖励参与者,使非加入者不能参与团体内部交往。这有两个原因:该团体控制着很少(如果有的话)的排他性收益以提供"胡萝卜"成分;团体不能确认非加入者以对他们挥舞"大棒"。

6. **从不加入行为中很少能获得反向模拟效果。**即使一个人决定停留于团体之外不会直接降低团体的生存能力,但如果多数其他人看到他的行为并模拟的话,他的决定也仍旧会是破坏性的。一个不加入者接着就会"引起大变动",导致大规模的搭便车行为。当这种成倍增加的影响出现时,团体成员和搭便车者都会遭受集体收益的更加糟糕的供给,因为团体的有效性下降了。然而,不加入行为越是不可辨,搭便车者就越是会相信,他们的个人决定不会被其他实际的或潜在的团体成员注意到。

7. **其他潜在成员采取合作的不确定性。**由于上述特征,人们也可能担心,即使他们对团体行为做出了贡献,而与他们处于相同境地、同时也做出决定的人却不会对团体行为有所贡献,那么团体就是无效的,他们自己的贡献也就变得不重要了。团体成员叛逃得越多,所有个体都会发现更多的证据,从而加剧他们的这种担心。不确定性和高叛逃率也提高了潜在团体成员使未来结果打折扣的比率(也就是从加入团体的行为中获得的所有排他性收益,或者遭受团体惩罚而带来的所有成本),这是与当前加入团体的成本相比较而言的。更高的折扣比率进一步破坏了团体实施有条件合作策略的能力。

这些多重约束怎样才能够被排除?现有的公共选择文献只对一般性的利益集团参与行为做出了些许的解释(参见本书第36页)。奥尔森只是对集体行动做出了非常一般化的阐释。当奥尔森的阐释由于不能解释"事业性"团体而受到批评时,他就虚伪地宣称:那种阐释仅限于经济背景之下(因而他所举的例子都与工会、职业团体和劳工联合会相关)。由于这种"逃避"的立场,用奥尔森的模型来解释具有"利他主义"和意识形态特征的社会行为领域是不太恰当的(Olson,1978,第三章、第六章;Simms,1990,第6—8页)。此外,奥尔森也认为

所有的参与约束都是固定的,并且是由团体领袖控制以外的因素所外生性地确定的。

相反,新右派主要关注团体领袖采取哪些措施才能将集体目的转化为私人收益(参见本书第43页);统合主义强调,团体领袖必须与其他竞争性团体的领袖结盟,以限制成员的退出选择(参见本书第34页)。财政实力和组织技巧也可能有助于引起团体行为和成员的注意力,或说服犹豫者。团体领袖可以采用社会连带主义的意识形态来诬蔑不加入者或叛逃者。这拓宽了可以用来反对搭便车者的社会惩罚的范围,将采用这种惩罚合法化,并减少了合作性行为的不确定性。但团体资源只为解决参与约束问题提供了次要方案。它们有助于解释现有利益集团不同的招募能力,但无助于我们理解根本性的参与约束首先应该如何来排除,一个团体又应该如何来建立。

第三组公共选择学者将利他主义引入他们的模型中,并藉此对解释团体参与的广度和范围时遇到的困难做出回应。比如,玛格里斯(Margolis,1982)假定,在具体分析时,个人是具有分裂人格的,自利的、有团体倾向的人都争取至高无上的地位。这种混合模型不能想当然地在实验性条件下加以虚构,它只应该由于这些基础而被拒绝。但这些学者并没有通过解释来消除上述的所有参与约束。如果个体参与在客观上与集体收益的供给无关,并且人们对这种情形拥有完全信息,那么最具团体倾向或利他主义的个体,也仍旧应该理性地决定不去参加集体行动。

> 每个[利他主义的]团体效用的最大化者都会采取如下的推理。如果不考虑我是否做出贡献,那么其他人或者会愿意做贡献或者会不愿意做贡献。如果他人愿意做贡献,那么我做贡献的成本就没有任何用处,并且可能会降低团体可能从集体收益中获得的所得。如果他人不愿意做贡献,那么我做贡献的成本再次减少了团体的效用。所以[不管是哪种方式],将团体效用最大化都要求我是个搭便车者(Buchanan,1979,第65页)。

此外，那些与惩罚相关的约束，显然仍旧会与团体加入者非利他的决定相关。

所以，尽管人们很少系统地探讨团体规模的影响，但在现有公共选择理论的阐释中，团体规模的差别必然仍旧是决定参与约束严重程度的重要因素。实际上，在公共选择理论的阐释中，团体规模的概念是含糊的。在决定是否加入团体时，个体应当能够估价 3 个重要变量：团体**潜在成员**的数量；团体的**实际成员数量**；团体的**动员比率**（也就是实际成员除以潜在成员）。表 3.1 显示了这些规模变量的变化如何影响了上述的 7 个参与约束。不管团体潜在或实际成员的数量是多少，团体行为关注不可分割的物品或非排他性收益的程度都会是稳定的。然而随着动员的增加，团体对集体收益的关注应该有所下降，因为动员充分的团体能够找到更多的途径，以将集体行动的收益限定在团体成员身上。如果团体的生存能力是团体规模的线性函数，那么个体参与与供给的不相关性就会随着潜在和实际的团体成员数量而增加；在动员更充分的团体中，边际贡献也不太重要。然而，正如我在前文所论及的那样，团体可能在接近有效性的临界区域（threshold）中运作。比如，工会必须在工作场所的投票中赢得多数支持，以赢得雇

049

表 3.1　增加的规模变量对参与约束重要性的影响*

参与约束	增长的规模变量		
	潜在成员	实际成员	团体动员
1. 团体行为关注不可分割的收益	不变	不变	不变
2. 团体行为关注非排他性收益	不变	不变	下降
3. 个人参与与供给的不相关性	上升（如果没有临界点影响）	上升（如果没有临界点影响）	上升
4. 不加入的行为难以辨别	上升	上升，再下降	下降
5. 逃避对不加入者施加的惩罚的概率	上升	上升	下降
6. 避免源于不加入行为的反向模拟效果的概率	上升	上升	上升
7. 其他潜在成员采取合作行为的不确定性	上升	下降	下降

注：* 这里的单元格条目表明，随着团体潜在成员数量、实际成员数量或动员比率的上升，每种参与约束的重要性是会增加、保持不变，还是会下降。

主的认可。在这种条件下,招募更多的成员通常对团体有效性极为重要。更为普遍的是,当团体总的有效性比成员数量规模增加得更快时,个体的影响力份额也会成比例地上升(Dahl and Tufte,1974)。因而,尽管与供给的不相关性通常可能随团体规模的增大而增加,但它仍旧是与规模变量相关的、严格意义上的不确定性因素。

团体潜在成员的数量越大,非加入者就越是难以辨别。一般说来,团体实际成员数量越大,个体的不加入者就越是难以分辨。然而,当团体的实际成员数量(包括相关社会领域中的绝大多数人)非常大时,这种不可辨性就下降了。那些停留于团体之外的少数人就值得注意了,他们是卓越实践的例外。只要不可辨性随实际成员数量的增长,不比它随潜在成员数量的增长更加缓慢时,不可辨性就可能在实现较高动员比率时有所下降。因而,逃避对不加入者实施的惩罚的概率随着潜在成员数量而增加,随着实际成员数量较缓慢地增加,但随着团体动员的增加而下降。另一方面,避免源于非加入行为的反向模拟效果的可能性随着上述所有 3 个指标而上升。动员更充分的团体(能够确认非加入者并对其实施惩罚)可能更有效地劝阻其他人不去遵循反面的示范。最后,其他潜在成员采取合作行为的不确定性明显增加了(其他条件不变),团体的潜在成员数量也就会越大。但当这种不确定性极大地下降时,团体的实际成员数量就会更大,团体的动员比率就会更高。

在总体上,潜在成员数量较大的团体,应该面对更多的约束,其中至少包括表 3.1 列举的 7 个因素中的 5 个。团体的实际成员数量越大,这五个因素的影响就越不明显。它们使团体更难应用惩罚,从而增加个体与供给的不相关性(不受临界区域的影响),降低源于不加入行为的反向模拟效果的风险。但决定是否加入成员数量大的团体的那些人,在判断其他人是否会采取合作行为时面对的不确定性会更小。最后(正如多元主义主张的那样),促进团体动员显然减少了个体参与所受的某些约束。动员充分的团体更少地关注非排他性收益;它们可能更容易地确认不加入者,并有着更好的实施惩罚的机会;它们也可能极大地降低其他人采取合作行为的不确定性。如果不存在临界区域的影响,更大的动员充分的团体仍旧不能抵消个体与供给的不

相关性。即使其他人效仿我的搭便车行为,充分动员的团体的有效性也不会极大地削弱。

参与障碍与团体规模指标之间的关系是可变的。其根本原因在于,其中有两个指标本身就是负相关的,即:团体能够招募到的人员数量,以及团体的动员比率。"潜在成员数量与成员密度之间的负相关关系,应该存在于[所有]组织中;对这些组织来说,收益取决于已招募到的人员比例,而成本取决于已招募人员的数量"(Wallerstein,1989,第494页)。这样,在大型劳动力市场中,加入工会的人员比率就会更低,而企业联合在公司众多的竞争性行业中就不太有效了。

(二)团体加入行为与信息

人们怎样才能意识到团体的存在?怎样才能意识到该团体与他们的利益相关?又怎样才能意识到团体值得加入?现有的公共选择理论采用了4个假定,从而简单地回答了这些微观的问题。

1. 人们知道自己的偏好

与新古典经济学一样,公共选择理论回避了任何对偏好来源或偏好变化的研究(参见本书第111页)。所以客观利益从属于人,并与人的需要相区别。作为政治参与的结果,偏好的变化也被忽略了。

2. 很显然,某些目标需要采取集体行动

现有的公共选择文献通常以两种方式隐含地引入了这一假定。第一,奥尔森坚持认为,经济利益集团围绕着公共物品而组织起来,这意味着某些偏好的不可分割性和非排他性是内在的。奥尔森实际上也是如此看待的。然而,我们很难发现"纯粹的"公共物品,团体目的也很少会符合萨缪尔森(Samuelson)的标准。正如新右派所主张的那样,成功地进行政治动员从而由政府预算来提供既定收益,本身就是将几乎所有在技术上是"私人的"日用品转变成团体关心的集体收益的充分条件。

第二,公共选择研究通常假定,"利益集团是存在的,他们以一定的成本提供激励;已提供的某些收益是政治性的"(Hansen,1985,第85页)。这一前提是经验性研究的基础。比如,汉森(Hansen)对美国的3个主要利益集团(美国农业部门联盟、妇女投票者同盟、全美住宅

建筑家协会)成员数量的变化趋势进行了纵向的分析。他得出的结论是:当集体收益的既定供给受到威胁时,参与水平会上升,因为当福利方面的变化表现为损失而非所得时,它会对人们更为不利(Quattrone and Tversky,1988);当团体成员可以随意使用的收入和时间资源增加时,参与水平会上升,因为参与行为能够更容易地补偿团体成员的资源成本;此外,当团体成员的信息水平提高时,参与水平也会有所上升。

然而,如果存在大型、既定的团体,就可以合理地假定对该团体的普遍且"自动的"认知。人们对"团体以往是如何被组织起来的"这一问题所存有的疑问就从视野中消失了。

> 如果代表多个大型团体的协会从未出现,大型团体的成员是否会对集体性激励做出回应就是无足轻重的了。也就是说,个人要对政治激励(或任何激励)做出回应,但这些激励首先必须存在(Hansen,1985,第93页)。

汉森把"供给创造了自身的需求"当成利益集团的"表达"法则,并借此为这种局限性做出辩解(Hansen,1985,第94页)。然而,如果我们假定,既定的利益集团已经提供了所有潜在团体成员都能意识到的集体收益,那么利益集团的起源最终显然就是依据一个未经检验的模型,从而被明确地解释为"企业家、其他团体或政府所提供补贴"的产物。这种初期补贴的经验性证据在公民团体中比较罕见,在经济团体和职业团体中更加罕见(Hansen,1985,第69页)。

3. 关于加入团体的大量低成本的信息

人们只是考察已经形成的偏好,准确地估测加入团体或停留于团体之外的可能性,并据此采取行动。奥尔森的指标根本没有考虑信息成本和信息匮乏,他也没有为评价利益集团实现集体收益的有效性留下任何余地。公共选择理论基于"客观的"收益、成本和可能性而对团体形成进行了分析。但学者们很少会质疑这在方法论上是否可以接受。

> 它假定:人们完全知晓自己的利益(或者不是感觉到"正在认识利益",而是人们把它们说成是自己的利益)……但那并不等于人们对于如何最好地追求自己的利益拥有完全信息。没有任何理由可以解释公共选择模型为什么必须假定完全信息。事实上,人们只是倾向于拥有完全信息。我们只能认为这是为了建构模型的便利。但完全信息假定终究是个复杂的因素(就像牛顿机械运动定律中的空气摩擦一样)。当基本的主张已经表述出来时,完全信息假定随即就可以引入进来(R. E. Goodin,个人交谈)。

然而,即使是那些复杂的研究,也是以高度简化的方式来表述信息的。个体拥有的信息越多,4个变量的客观水平与主观估测值就会更加契合。这4个变量分别是:团体行为带来的集体收益;个体成员的决定影响团体有效性的可能性;取得成员身份的成本;选择性激励的水平。更多的信息总是增加了人们认知的客观性(Hansen,1985,第80页)。正如唐斯把它与竞选相结合一样:

> 为了达到现在的分析目的,我们简化了对信息的假定:任何来源都不会提供虚假信息。这并不意味着事实不能被加工处理以给人虚假的印象,它只意味着**我们可以认为所有的事实性表述都是正确的而无需进一步检查**,尽管这些事实性表述的意义可能是模棱两可的(Downs,1957,第208页,强调为本书作者所加)。

即使是这种修正的途径看来也是人们无法接受的。绝大多数利益集团的有效性远非不言自明的,而是非常有争议的。比如,工会要求提高工会成员相对于非会员工人的生活水平,这在所有自由民主社会里都是有很大争议的。学术调查只能得出这样的结论:"工会确实影响着相对工资;工会成员与非会员工人的工资差额在0—40%之间"(Mulvey,1978,第105—117页,强调为作者所加)。在这种情形下,所有信息都有助于人们鉴别收益、成本、可能性等重要选择变量的

053

“实际”水平。这种解释只是为了做出虚假的努力,以隐瞒在实际确定这些客观水平时所遇到的极端困难。

4. 作为一次性问题(one-off problem)的团体加入行为

人们如何在争取他们注意力的多个团体之间进行选择? 公共选择理论的阐释通常只讨论了加入特定(已经建立的)团体的决定。大概,人们必须定期排列团体打折扣的预期集体收益、预期私人收益和预期成本,此后,人们才会按这一排列顺序分配他们的资源,一直到资源约束发挥作用,或者福利所得的最终水平不再令人满意时为止。看来,我们必须把实质性的决定成本考虑进来,因为采用有效利用信息的策略(比如在决定如何投票前阅读党派的报纸)在面对团体种群时可能更加困难。

与团体种群中的选举(在这里,投票者只需要考虑少数几个政党)不同,长期的多渠道比较是必需的。由于确定应该设计哪些指标时存在着差别,所以很难可靠地估测活跃在所有政府层次上的团体的数量。美国人对20世纪80年代早期所做的研究,采用了狭义的界定并且只关注以华盛顿为基地的游说组织。这些研究把活跃在联邦层次上的团体数量确定为1300个。其他研究来源则发现了将近1000个志愿性协会,这里不包括工会、非营利公司和商业企业(Walker,1983,第391—392页,第394页)。然而牛顿(Newton,1976,第3—4章)采用了更广泛的界定,他计算出,活跃在英国城市伯明翰的团体有4000个。这表明,美国的数字把争取注意力的团体的数量打了很大折扣。当然,这一总体中只有某些团体才适合于个人,但这些团体的成员总会是数量众多的。

(三)团体认同

为了有助于更好地解释利益集团,我想引入两个新概念。第一个概念是对外生性团体和内生性团体进行理想类型的区分。这是下一部分的焦点,但需要在这里首先加以介绍,以有利于讨论对团体加入者的信息要求。

外生性团体有一个“身份集合(identity set)”,它是所有能够加入该团体的个人的总和,并受外部因素的限制。外生性团体的潜在成员

并不是随机分布在社会当中,而是在个体或集体控制之外拥有明确的共同领地。比如,一个团体可能代表着一些家庭的利益,这些家庭的孩子苦于因服用药品而导致的生理缺陷。该团体的身份集合包括所有这些孩子的父母,但其中只有一部分父母会成为实际成员。这种身份集合对于团体行为非常关键,但其规模和构成是由于团体控制之外的因素确定的。有4个主要因素可以用来确定外生性团体的身份集合:天性和机会,它们都存在于由人构成的机构(human agency)之外;历史,即以往行为的结构性影响限制着人们当前的选择;权力,即采用当前的社会或组织能力,来确定其他人的社会境地。在所有社会中,那些以其他团体为代价的社会利益集团,才有能力重构其他团体的身份集合。在资本主义制度下,资本所有者和相关的管理阶层有自由处理的能力。通过重构工作组织,他们可以打破并重塑雇员的认同(Offe and Wiesenthal,1985)。在某些市场中,可以采用产品设计和广告来形成消费者的认同(Galbraith,1969)。因而人们才会对特定类型的汽车、个人电脑、报纸或保健制度保持高度的忠诚。同样,在家长制社会中,男人(作为一个性别并且存在于每个家庭之中)可以非常普遍地重塑女人的社会境地。

内生性团体只是由志趣相同的人聚集到一起而形成的。只有相关的行动者才能确定哪些东西是内生性团体潜在成员(或者说身份集合)所共有的。在个体层次上,加入团体的动机是自我选择的。成员能够以集体方式控制团体代表何种利益,而不会受历史或权力等外部因素的不正常约束。"事业性团体"(比如那些倡导结束动物活体解剖或销毁核武器的团体)完全是纯粹的内生性团体,但许多不同的游说团体都在某种程度上具有这种特征。

第二个在这里引入的概念是**团体认同**。如果人们在决定是否加入团体时完全考虑集体收益,那么只考察他们的偏好或只认识到他们对特定目标的主观兴趣,还不足以使他们参与团体行为。团体认同的概念把握了所需要的"更多内容"。一般地,如果理性行动者不认为自己拥有与其他人相同的兴趣,他就没有理由为了团体的集体收益而对团体行为做出贡献。当然,人们完全可能在不考虑成员集体收益的情况下加入团体,但这只是由于在给定团体成员的社会地位或个人价值

观时,对私人收益和成本进行平衡比较才会使加人团体行为有价值。我假定,这种“私人化”的决定使大多数人加入团体的算计,既是合理的又是非常不重要的(这与奥尔森的看法相反)。

我们首先考察外生性团体。有3个层次的信息约束可能会影响行动者加人团体的决定:认知约束、接受约束和效力约束(见表3.2)。

表3.2　加入团体所受的认知约束、接受约束和效力约束

	普遍约束		个人约束
	行动者是否觉察到:		
认知约束	1. 身份集合Y存在	2. 团体X代表集合Y中的人	3. 该行动者落人集合Y中
	行动者是否接受:		
接受约束	4. 集合Y中的人共同拥有利益I	5. 团体X促进了利益I	6. 该行动者也享有利益I
	行动者是否确信:		
效力约束		7. 团体X是在推进该利益方面有生存能力的团体	8. 该行动者对团体X的参与会增加从利益I中获得的收益

1. 在认知或情报层次上

第一,行动者必须**认识到外生性团体的身份集合是存在的**。比如,如果一个工会所提出的要求以即将组织和代表“工匠”为基础,潜在成员就需要知道“工匠”这一范畴意味着什么,有谁被包括在内。

第二,行动者必须**知道特定团体会努力把那些落入给定身份集合中的人组织起来**。人们可能觉察到团体行为,而无须准确地鉴别团体所要求的身份集合。

第三,行动者必须**认识到她自己落在该团体的身份集合内**。即使人们觉察到外生性团体及其身份集合之间的相互关系,如果他们没看到自己处于潜在成员的范畴内,他们也不会加人团体。某人不会明显地意识到自己包含在给定的身份集合之内,因为这种认知一定会与多种社会识别相竞争,这些社会识别以行动者的社会地位或个人价值观等其他因素为基础。

将利益归结到某人自己或其他人身上，包含着更为复杂的判断。在自由民主社会里，个体可能总是得出异质的或“古怪的”结论，这些结论与传统的判断或现有团体成员的结论相矛盾。因而：

2. 在接受层次上

第四，行动者必须**认识到外生性团体身份集合中的人共享着给定的利益**。即使某人觉察到身份集合的存在，她也不一定会认识到任何的共同利益，而会认为该集合是由“天性”、机会或历史影响等因素所决定的，这些因素对当前的社会利益没有什么意义。同样，如果该身份集合中的个体没有被充分动员起来，并且没有表达共同的要求，那么该行动者就可能否认，团体成员或领袖知道哪些利益是该身份集合的最佳利益。

第五，行动者必须**认为团体实际上推进了该身份集合中那些人的共享利益**。已经通过所有其他临界区域的人，仍旧可能会拒绝这种认知。他们也许会认为，团体行为只会使团体领袖或该身份集合中的少数人受益。

第六，一个认为“团体服务于该身份集合共享利益”的行动者，也必须**在事实上认识到他共享着这种利益**。由于多种原因，人们可能感到，他们的个人地位抵消或否定了个人在由团体推进的集体收益中所下的任何赌注。

既然内生性团体不受外部因素影响，而是由团体成员自我界定的，那么它们就不可能拥有可辨认的、与团体成员本身相区别的身份集合（潜在成员）。所以，表3.2中的项1至项4涉及到确认身份集合的问题，它们不适用于人们考虑是否加入内生性团体。但项5至项6却同样显著。在加入团体之前，行动者必须认识到内生性团体的存在，并且内生性团体促进了给定的利益，她也必须接受她享有那种利益的事实。然而，如果没有前期步骤的支持，内生性团体的潜在成员必须超越的知觉门槛就会明显地高于外生性团体。

由于“团体认同”在所有加入团体行为中的重要性，所以我采用这一标签来表示项5、项6，即认识到自己与团体其他成员共享的主观利益。既然团体认同是个人对集体利益的主观认知，那么它们就是主观利益的子集。然而，它们在3个方面比普通的主观利益包含着更多的

信息:它们把特定的人员集合标记为与行动者的利益相关;它们确定了相关的集体赌注;它们代表着主观利益怎样才能与个体独特的利益相联系。团体认同的概念并没有削弱自利行为的根本假定,后者对于保证公共选择理论的阐释避免重复非常必要。通过更准确地界定主观利益的含义,团体认同这一概念实际上仍旧是工具性模型。如果不是这样,它就不能解释广泛的、可辨别的利益集团行为。

057 对于外生性团体和内生性团体来说,团体认同为两个后续步骤提供了重要基础。这两个步骤涉及加入团体是否是值得的行为。

3. 在效力层次上

第七,行动者必须**相信他未来将加入的团体是有生存能力的,或者该团体**(在推理上)能有效地推进他与团体成员所共享的利益。

> 一个人为什么会将自己与事业联系起来?不管其原因是什么,如果他认为该事业有成功的机会,而不是只有渺茫的希望,那么他就会以更大的热情去追求这项事业。没有人喜欢感觉到他在浪费自己的时间,那种感觉可能是由对一次竞选活动做了贡献而引起的,而这次竞选看来似乎永远没有(成功的)机会(Barry,1978,第30页)。

团体的生存能力,就是团体成功地动员人们(这些人身处团体的身份集合之内,并且该团体是外生性团体)的可能性,团体在组织上以有效的方式维持自身发展的可能性,以及团体实现其集体目的的可能性。团体必须能够获得政治影响力,保留和激励团体成员反对其他团体疯狂地从多个其他团体那里争夺资源、争夺政治或媒体的注意力。该团体通常直接面对着反对派利益集团,后者力图组织同一身份集合的竞争性团体进行抵消性的动员(Downs,1972)。

第八,行动者在推进他与其他团体成员共享的个人利益时,必须

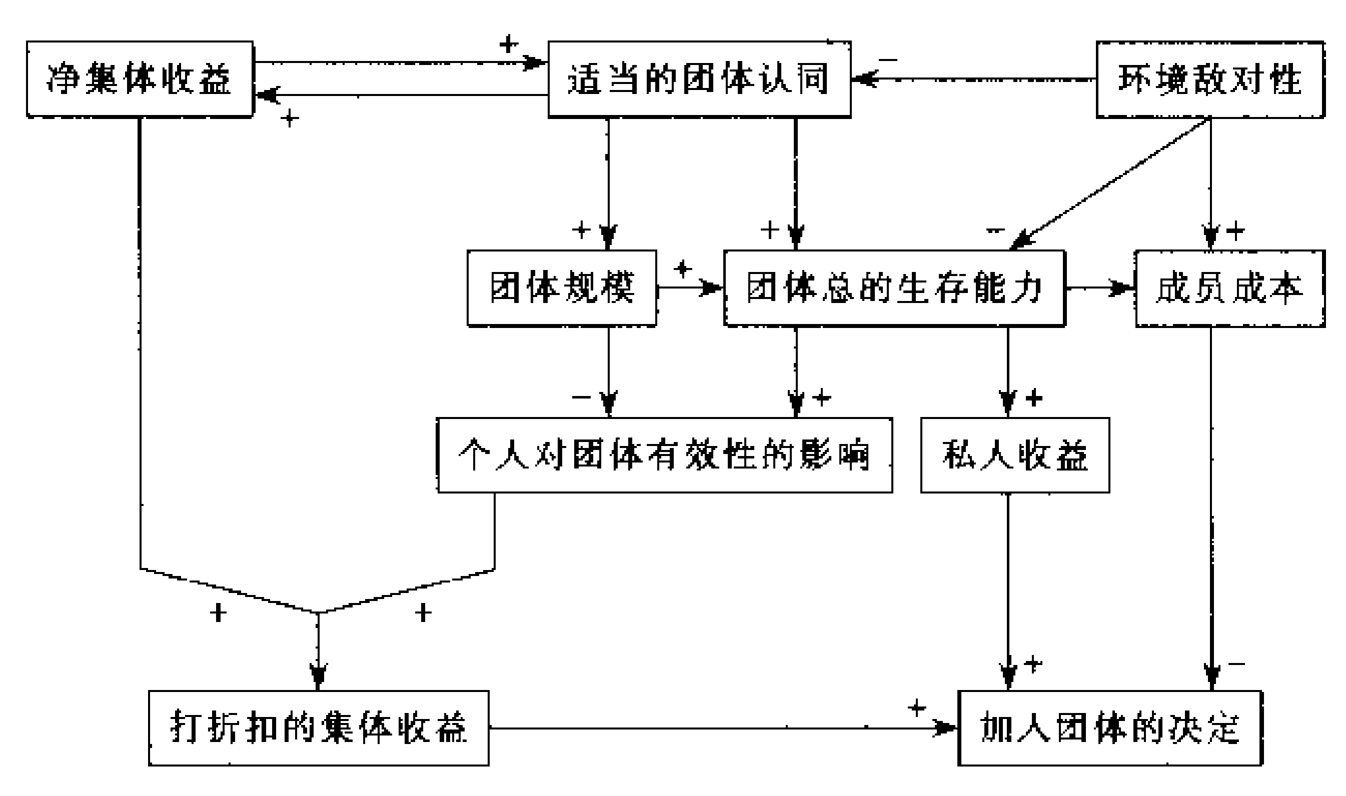
058 **确信自己的贡献对团体具有效力。**奥尔森所分析的决策选择(即关于做出个人贡献或搭便车是否是理性的),只有在行动者已经相信团体在某些方面是推进其共享利益的生存手段时才会出现。

进而言之,理性行动者完全或部分地由于成员的集体收益而考虑

加入哪种团体,有4个信息前提。行动者必须意识到团体认同(步骤五和六),相信团体的生存能力(步骤七),并确信自身贡献的效力(步骤八)。仅仅就外生性团体而言,意识到团体认同也使行动者必须拥有身份集合的概念(步骤一),必须看到相关团体代表着那个身份集合(步骤二),觉察到他落在那个身份集合之内(步骤三),并认为那个身份集合中的人共享某种利益的事实(步骤四)。当然,即使这些信息条件得到满足,行动者在决定是否同意加入正被考虑的团体时,也仍旧会面临着资源的约束。比如,行动者可以利用的时间、资金预算,以及其他的利益和优先性考虑。

(四)加入团体的决定

影响人们为何会加人团体的主要因素,现在可以用图3.2来描绘。这里包含的所有变量都是主观的认知(比如,"团体规模"意味着被相关个人所觉察到的规模)。从该图的左上角出发,认识到团体获得成功的风险与认为团体促进了既定利益两者之间是双向的关系。自我利益会驱使人们更多地注意到团体的存在。但体察到团体认同也改善了人们对"他们将会从团体的成功中获得哪些收益"的评价。对任何个体来说,选择以怎样的方式表达自己的利益是个复杂的问题。在面对争取人们注意力的多个利益集团时,团体认同弱化了这里存在的信息问题。团体认同与多种社会识别相竞争,后者以人们独立于团体过程的社会地位或个人价值观等其他因素为基础。比如,工会必须抵消雇主提倡的可替代性识别的扩散性影响。比如对公司的忠诚,"肩负使命"去生产公司产品。雇主通常使用分而治之的策略来抑制会员身份:通过性别、技术状况、职能归类、部门主义和种族识别,来鼓励工作场所的分裂。公司也可能直接创造竞争性的认同来排斥工会的要求。比如,日本工业中的"公司联合会",或者是美国由非工会成员组成的公司提供的一揽子人事计划。成功的工会认同必须得到极大的发展,以在这种竞争中求得生存。



注：所有要素都是主观的或可觉察的变量。

图 3.2 人们为什么加入团体

059 然而团体认同的主要作用在于，传递团体规模和团体生存能力等方面的信息。正如奥尔森模型所揭示的那样，在一个大型团体中，潜在成员总是会认为，其个人贡献在团体过程中具有决定性的概率将更低。但要估测团体规模，人们必须感知到团体的存在，感知到团体代表着特定的利益。这是确认团体认同的第一要素。对于纯粹的内生性团体来说（符合以上讨论的理想类型），实际成员数量是衡量团体规模的适当变量，因为不可能界定潜在成员的明确的身份集合，也不可能估测团体动员的水平有多大价值。但对于纯粹的外生性团体来说，了解团体的身份集合包含了多少人员，了解团体的动员比率是多大，与了解团体实际成员的数量水平都同样重要。可以认为，团体认同提供了理性决策所需要的信息。

体察团体认同也为估测"团体的生存能力或有效性如何"提供了重要基础。行动者确认自身利益有多个相互竞争的基础要素。团体认同通常能够让行动者关注其中的某个要素，从而促进了行动者对以下因素的估测：团体组织资源、团体领袖的技巧、团体成员的偏好强度，以及其他决定团体追求其目的的有效程度的内部因素。

我们再次看到，对团体规模和团体生存能力的认知之间存在着双

向关系。它可能在本质上抵消那些影响更为广泛的后果,即人们不再那么地相信自己对团体的贡献能够增进自己的利益。如果潜在成员认为自己的贡献有助于产生集体收益,那么团体就一定是有生存能力的(图3.2)。这种重要的相互关系的强度在个人与个人之间、团体与团体之间都有所不同。因此,我们难以说明,团体规模和团体生存能力方面的考虑,在个人的主观估测中是如何关联起来的。在其他条件不变的情况下,团体的实际规模越大,动员比率越高,人们就越有可能认为团体具有生存能力。当团体完全实现集体收益之前存在一个必须跨越的高效性临界区域时,或者当强有力的敌对性团体实施反动员时,上述影响会更加明显。无论何时,只要团体提供集体收益的能力取决于投票者的数量,那么规模庞大就是决定团体生存能力的重要因素。此外,在确立和维持对团体行为的意识、招募和留住成员时,较大的团体可以充分地利用规模经济。他们显然能够创造更大的组织资源库,以便在发生冲突时或者吸引更好的领导人员时能够灵活地加以运用。

当然,在研究潜在成员如何认识团体的生存能力时,政治和组织环境等其他因素所产生的影响必须得到考虑(Hansen,1985)。对于团体X来说,这些影响因素包括:竞争性团体(在团体X的身份集合中争取成员);敌对性团体(支持与团体X相冲突的利益);其成员数量、财务或有效性在生态意义上以某种方式与团体X相关的团体;大众媒介的态度和覆盖率;政党、决策者和公众舆论对团体X的政策和竞选活动所做出的回应。在敌对性更强的环境中,潜在成员不太可能意识到团体认同;即使认识到了,潜在成员也会更加保守地估测团体的生存能力。有利的环境也以人们计算加入团体的成本为条件。如果政治环境突然变得对团体更加有利,影响力的积聚就可能在成员中形成"追随"的浪潮。如果总体环境朝着对团体不利的方向发展,就会出现反向追随的影响,比如"沉默的螺旋上升(spiral of silence)"。此时,不受欢迎的团体的成员会对其结盟保持沉默,并以此来回应有敌意的媒体和个人相互间的信息交流。这甚至会进一步削弱团体的公开透明度和政治生存能力(Noelle-Newman,1984)。

潜在成员也关注(在某些层次上)加入团体的私人收益和成本。

团体的生存能力越强，认知团体成员身份的成本就越低，特别是采取多层次的行动成为团体的重要策略之时。比如，工会依靠工会会员，不仅是为了收取会员费用，也是为了组建普通成员组织，为了团结起来抵抗雇主的攻击，为了在采取行业行动时获得支持。同样，如果"联合行动会得到奖励"成为重要的选择性激励，那么，与那些不太成功或衰落的组织相比而言，团体的生存能力越强，它就会越发地协调一致，并提供更多的私人收益（Hansen，1985，第 81 页）。扩张中的团体也更易于提供必要的组织基础和资源基础，以增加准商业收益。

总之，图 3.2 表明，加入团体的决定是个复杂的、具有多重意义的决定。在此过程中，对团体规模的认知所扮演的角色在结构上是矛盾的。在其他条件不变的情况下（Ceteris paribus），人们会认识到，其个人为团体做出有效贡献的程度在大型团体中更低，但他们也会认为该团体的生存能力更强。可是，利益集团的规模不断膨胀究竟如何影响了参与水平？公共选择模型并没有对此做出明确的回答。只有当潜在成员对团体规模拥有完全信息，并且已经确信团体的总体有效性时，奥尔森对组织大型团体的内在困难所进行的分析才是适当的。人们通常会认为，任何个人贡献在客观上都与实现集体收益不相关。但罢工、社会运动和革命的历史一再表明，改善团体的生存能力可能弱化人们的这种认识。

团体认同也为发展维持团体动员的其他信念提供了坚实基础。不同团体认同之间的竞争可以解释这些现象：团体为什么会发展独特的意识形态，既强调潜在成员应该具备参与团体行为而不搭便车的伦理责任，又强调经验上对"一致原则（unity principle）"的普遍信念。一致原则坚持认为，"［身份集合中］每个人的参与，是有机会实现［团体的］公共物品所必需的"（Finkel *et al.*，1989，第 888 页）。此外，森（Sen）主张，"团体是它自身和所有人之间的中介（比如阶级和社区），这确定了涉及使命的许多行为的焦点"。在这里，使命的确定是"根据个人选择他相信会对自己产生较低水平个人福利的行动，而不是根据选择对他有效的替代性行为"（Sen，1977，第 327 页，第 344 页）。尽管这里进行的分析严格地依据人们主观觉察到的个人福利，但它也为探讨政治行为而不是有意简化"个人福利决定人们的政治（或其他）选

择"的假定,提供了重要基础。

二、解释团体有效性的变化

为什么某些利益集团更容易组织,而其他集团更难于组织?奥尔森认识到这一问题的重要性。他采用"特权团体"、"中介团体"和"休眠的团体"等术语来重新阐述这一问题,但没有重新解释导致这些变体的原因(Olson,1978,第43—52页)。"特权"团体的成员从团体成功中获得不均等的收益,以至于某些成员在不同程度上准备承担组建团体的成本。只有这种思想才真正将上述分类与单一的规模影响区分开来。绝大多数公共选择理论的学者都假定,利益集团组织水平的起伏反映了选择性激励对团体领袖有效性的差别,或者是团体领袖自身技巧和资格上的差别。当团体领袖主要将团体成员的数量最大化(与预算最大化的公司相似)时,一些领袖操纵着更有效率的组织,并且比其他领袖更加擅长解决搭便车问题(Becker,1983,1985)。然而,人们很少对这些主张进行经验性检验,并容易指责这些主张是任意的等式填充物(equation-fillers)。

为什么某些类型的团体会比其他团体更容易发展选择性激励?少数学者对此进行了推断:

> 生产者团体比消费者团体更有可能使企业家愿意承担[组织一个团体的]最初成本。米勒等人(Miller *et al.*,1981)已经详述了团体认同在预测其他参与形式方面的重要性。由此可以认为,生产者团体相对于分散性团体的部分优势更自然地与前者相一致,因而它对内在的、以团体为中心的报酬(比如团结一致的和表现出来的收益)更加敏感(Hansen,1985,第94页;着重号为作者所加)。

062

然而,从来没有人系统地整理或表述过这些隐含的主张。这也许是因为上述的供给方因素总是会被包含在内。作为选择,公共选择理论家主张,团体组织难易程度的变化,只反映了不同身份集合之间人

们的偏好不断变化的本质。由于相信"偏好还没有得到充分的说明"，所以公共选择理论家认为，上述问题不在他们的研究领域之内（参见本书第111页）。

这些约束严格地限制了团体理论的发展。没有质疑偏好起源，使得团体理论不能考察潜在成员的规模，也不能考察团体动员比率（也就是实际成员除以潜在成员）对参与决定的影响。将有效性方面的所有变化归结为领导品质的做法，忽略了汉森所暗示的这一事实：我们可以概括出影响团体组织的那些结构性决定因素。

团体认同途径反而主张，如果我们想理解为什么某些（给定规模的）团体是相对成功的，而其他团体则不那么成功，那么我们就需要分析如何才能界定团体的潜在成员，身份集合的变化对团体组织难易程度的意义。上文中，我已经从这些方面简要地描述了外生性团体和内生性团体之间的主要差别。在把复杂的非规模因素对团体组织难易程度的影响等相关主张系统化时，这些理想类型也非常实用。

（一）外生性团体

当团体的身份集合受外部力量影响时，下列第一层次（first-order）的内容中有一个或几个通常也是正确的（图3.3）。

1. **身份集合是紧凑的**。它只局限于处于某种社会境地的人，它为团体确定了明确的潜在成员。"紧凑性"是一个在分析上独立于规模的特性。某些大型团体可能有非常紧凑的身份集合，某些小团体则可能有非常分散的身份集合。

2. **被包含在身份集合之内是特定角色固有的特征**。有时候，相关个体可能没有明确意识到自己属于某个身份集合，特别是当团体认同以属性特征（比如种族、民族、性别或年龄）为基础或与这些特征相关之时。继而，身份集合中的背叛率很低，但这只限于社会中人口繁衍的正常过程。

3. **在许多情况下，被包含在身份集合之内与社会烙印相关**。社会烙印是"其他社会成员容易辨认的那些人的所有特性"（Rogowski，1974，第71页）。可辨认的特征不一定是很明显的身体特征，比如性别或肤色。它们可能包括多种行为模式、癖好、社会暗示（social clues）

和符号，由此我们可以确定日常的个人联系。在饱受冲突折磨的社会里，人们决定结盟的能力和意愿可能得到高度发展。比如，北爱尔兰的天主教徒和基督教徒、黎巴嫩的穆斯林和基督教徒都具有相互分离的能力。 063

这些特性还有3个第二层次的内容：

4. 身份集合中的人集中在特定的空间或组织场合里。这使得他们能够相对容易地进行联系和动员。规模经济得到了更好地利用，"关键大多数"的临界区域更容易消除。潜在的团体成员可能同时在几个社会领域内拥有相似的利益和认知。因为潜在成员是确定的、可辨的、可联系的，他们的共同利益非常广泛，也能够增强团体认同，所以不难提供或出售与更广泛的社会地位相关的私人收益，用以抵制源于商业公司、敌对团体或政府机构服务的激烈竞争。此外，也可以轻易地对不加入者实施惩罚。

5. 潜在成员过分地依赖改进其地位的集体措施。如果身份集合中的人共同具有明显的特征和特定的社会地位，他们就难以通过个人层次上的行动来改善自己的福利。比如，大型制造业工厂中的普通工人很难影响其个人的收入水平；种族社会中的少数民族可能发现其职业途径受到极大限制。当人们的选择受集体性约束或劣势的限制时，就会大大减少寻找资源从而为相关利益集团做贡献时存在的困难。 064

6. 离开或改变外生性认同的高成本，强化了对集体行动的依赖（Rogowski，1974，第85页）。该身份集合中的人很难退出或采用不同的团体认同，因为隶属于其当前身份集合的含义影响了他们全部的生活。结果，外生性团体通常有3个相关的特征：

7. 特定团体可能垄断性地为某个身份集合提供集体收益。这通常提高了团体的有效性。即使最初存在竞争性团体，人们也会强烈要求在最具包容性的层次上创建一个外生性团体，以提高团体动员的比率，达到与敌对性团体相称的规模，并在普通成员能广泛互动的场合下协调集体行动。身份集合中的人可以选择团体的机会越少，他们就会越发地依赖支配性团体来改进自己的福利。这样，总体的参与比率就可能提高。

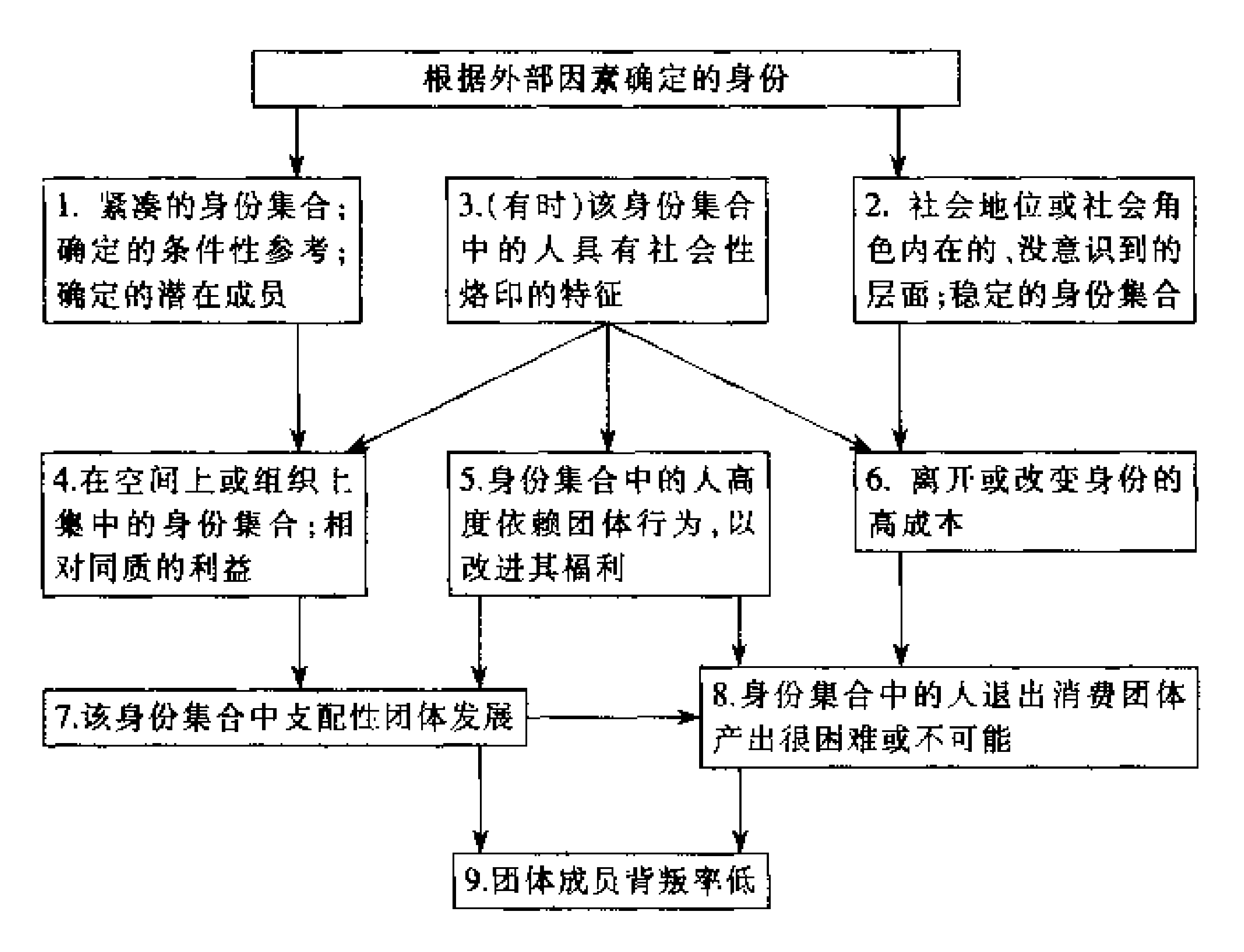


图 3.3 外生性团体的特征

8. 对大多数(但不是所有)外生性团体来说，**身份集合中的人必须消费团体的产出**。在这些情形下：

> 组织的产出或质量**即使在一个人退出后也会对他产生影响**。换言之，**完全(从一个团体中)退出是不可能的**；在某种意义上，尽管某人决定不再去购买某种商品(也就是物品)，但他仍旧会是这种商品的消费者。同样，尽管某人在形式上退出组织，但他仍旧会是组织成员……如果我不赞同某个组织(比如政党)，那么作为一个成员，我仍旧可以辞职。但是在我反对的党派仍旧发挥作用的社会中，通常我无法不再成为其他党派的一员……[个人]可能不再是生产者，但他不可能不再是消费者(Hirschman，1970，第 100 页，第 102 页)。

继续消费一个团体的产出扭曲了退出与表达的决定，而使团体成

员偏爱继续投入。人们成为"质量的决定者(quality-maker)",他们"关心[其]退出对组织质量的影响。简单地说,就是预期的质量下降会阻止[他们]退出"(Hirschman,1970,第100页)。在支配性团体的身份集合中,离开的人牺牲了展现他们对政策施加影响的机会,但这并没有降低团体产出不断恶化的代价。

9. **团体成员相对较少地背叛团体**。这是从上述特征中推论出来的,特别是稳定的潜在成员集合、竞争性团体的缺乏、完全退出存在困难等特征。知道自己将长期停留于某个团体中的成员,将会准备在招募新人和组织建设方面投入更多,承担增强团体未来地位的当前成本(Wallerstein,1989,第488页)。

065

(二)内生性团体

由潜在成员自己来确定的身份,有3个第一层次的内容(图3.4):

1. **身份集合具有分散的特性**。它与任何特定的社会地位或明确的目标框架无关。即使对于相对较小的团体来说,潜在成员也并不是"铁板一块的"。原则上,某些大型内生性团体(比如英国的核裁军运动)几乎包括社会上的所有人(Byrne,1988;Mattausch,1989;Day and Robbins,1987)。各类不断增长的小型事业性团体(比如绿色和平组织),其要求显然是跨国性的。

2. **内生性团体的潜在成员通常在社会上是不可辨的**。我们可以用私人的心智状态(价值观、认知、偏好或判断)把身份集合内外的人员区分开来,但这些状态显然是不可观察的。当然,在内生性团体中,态度明确的成员通常采用公开的形式证明他们的观点。比如,穿戴有特色的服装或徽章、张贴海报、采取易辨认的生活方式。但身份集合中没有加入团体的绝大多数人,甚至是许多已经加入团体的人,通常都不会这样做。因而,他们仍旧可以选择不让该团体身份集合内外的人看出自己。

3. **身份集合是不稳定的**。内生性团体的潜在成员数量随时间的变化而有所变动。给定团体身份集合内的人员的背叛率相对较高,因为分散集合的形状可能比紧凑集合变化更快,因为心智差异实际上比

066

社会角色更容易改变。

4. 内生性团体的潜在成员通常分散在许多不同的空间或组织场合内。他们有着异质的、与共享的团体认同本身相分离的利益和认知。不管团体的规模有多大,这种利益和认知都使得团体提供选择性激励或者实现规模经济资本化都比较困难。因为身份集合中有很多人背叛了,所以潜在成员会选择把未来收益打更多的折扣,这使得有条件的合作策略很难得到发展。内生性团体的私人收益通常取决于联合的收益(友谊或加入团体行为所具有的娱乐价值)。其中,后者只能影响潜在的背叛者,因为不加入者从来都不会经历这些事情。团体领袖和团体成员只能对不加入者实施很少的(如果有的话)惩罚。

5. 因为身份是自我选择的,并且只根据心智差异来确定,所以集体行动对于潜在团体成员的福利并不那么重要。潜在的团体成员可能以多种方式的个人行动来增进自己的福利。或者,他们只是改变自己的价值观和偏好,而忽略或适应他们先前认为不可接受的事务状态。

6. 离开内生性团体身份集合的成本很低。因为人们只需要改变自己的态度和偏好。因为潜在成员数量无论如何都会变动,所以退出成本很小,并且也容易采用新的团体认同。

内生性团体通常有以下3个相关特征:

7. 几个竞争性团体可能进行竞争,以便在给定的身份集合内进行组织动员。这要求有不同类型的潜在成员或联合利益。当任何团体都尚未成为该身份集合中的支配性团体时,人们对给定组织的依赖就减少了。如果现有团体成员感到不满意,他们就会叛逃到招徕同样身份的人的竞争性团体中。对于外生确定的身份集合来说,多个竞争性团体由于削弱彼此的生存能力而降低了总体的参与水平。但对于内生性团体来说,为整个身份集合创建一个组织的努力通常是不可行的,也是没有生产效率的。竞争性的内生性团体能够在适当的身份集合内,将总体的参与水平最大化。比如,在英美两国的社会福利领域中存在大量的慈善机构,每个机构都追求稍有不同的目的和资金类型,这显然把很高的信息成本强加给捐赠者、机构成员和援助接受者(Ware,1989)。但这种高水平的标识差别是由其保护者根据召集更多

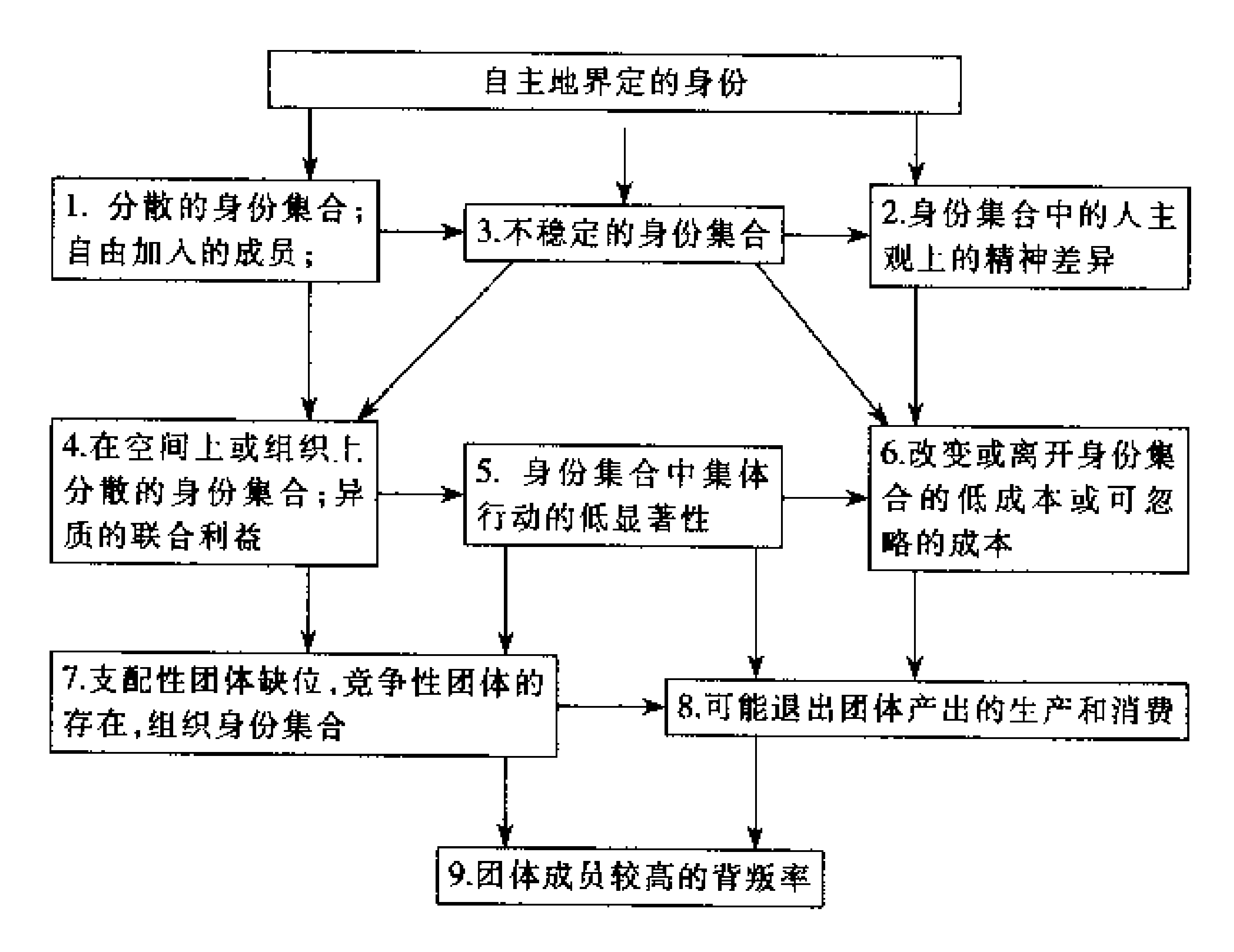


图 3.4　内生性团体的特征

志愿性劳动力和资金等分散的资源来判定的，而有效率的非常庞大的慈善机构群却不能做到这一点。

8. **人们可能完全退出**，即退出内生性团体产出的生产和消费过程，因为人们能够改变或抛弃团体认同，通过个人手段增进自己的福利，并且不依赖于支配性团体。

067

9. **团体成员的背叛率很高**。这有 4 个原因：①潜在成员的集合不够稳定；②退出的成本很低；③存在完全退出的可能性；④来自竞争性团体或可选择的团体认同的竞争。如果成员不能长期停留在团体之内，他们就很少会愿意为了强化团体的未来地位，而承担当前的招募或组织成本。因而，团体动员行为的均衡水平很低（Wallerstein，1989，第 488 页）。

支配性或竞争性团体的存在、退出消费团体产出的能力以及区分成员叛逃比率等特征，都是与上述理想类型相关联的，但并不是必要的或定义性的特征。这种重要的中断意味着，任何能够将显著的身份垄断化、建立退出障碍、长期保持稳定的成员数量的内生性团体，都可

能产生依赖性,并折衷地处理内生性。由于影响力会不断增加,所以团体建立的时间越长,努力取代它或拆散它都有着更高的结构性成本。比如,绝大多数工会在建立时都是内生性团体,它们在多个外生性团体的团体认同之间架起桥梁,而这种团体认同是根据工作过程来界定的,它阻止了共同行动。随着工会渐趋稳定,这些特征中的某些内容(比如工作分级、学徒年限、招募新人、讨价还价的安排等)都被成功地重塑了,以支持核心的团体认同。随着参与的增加,工会合并了,支配性的工会出现在许多行业中(后来受到不可侵入的契约的强化)。它们塑造着长期的团体认同,稳定了团体的成员数量,并在潜在成员中间创造了强烈的依赖性效果。随着时间的变化,工会的身份集合更少地依赖个人在意识形态上的义务,而更多地依赖工会组织既定的支配性地位。

显然,这种解释背后隐含着这样的判断:在控制了团体规模和环境敌对性等因素之后,外生性团体总是比内生性团体更容易组织。外生性团体吸引了"社会连带主义的"参与,因为他们的团体认同植根于人们的社会地位之上。相比之下,那些为了获得集体收益而单独加入内生性团体的人,会具有以他们的个人价值观为基础"表达"需求的动机。但这些动机的差别是团体成员、团体身份集合与社会其他部分之间相互作用的结果,而不是原因。

对于纯粹的内生性团体来说,很难在经验上区分"搭便车"阶层,即受益于团体行为而不加入团体的那些潜在成员。除了在某种程度上参与团体的组织过程之外,确认团体潜在成员没有任何可观察的基础。因此事实上只有两个阶层的人:加入团体的人,团体行为未触及到的那些人(大概这些行为不适合这类人)。无定形的"同情者"集合也可能存在,但我们不能准确地将他们标记为"搭便车者",他们也不能轻易地成为团体领袖实施策略的目标。因而,依靠团体成员努力并从中受益的不加入者,实际上是无法探查的或无法惩罚的。许多加入团体的人很快离开了,团体领袖的策略受到更多的约束,团体纪律很脆弱,组织不充分的状况也普遍存在。内生性团体也可能过多地依赖少数行动者强烈的偏好,这些行动者准备承担大量的组织成本。内生性团体也比外生性团体更依赖于资金支持,这些支持通常来源于"赞

068

助商"、富有的个人、博爱的基金会、公司或政府机构。一项在华盛顿进行的对545个美国利益集团的全国性抽样调查研究支持了这一主张(表3.3)。在我看来,这些以职业为基础的经济或职业团体(但不包括工会)通常是外生性团体,而公民团体则通常是内生性团体。沃克尔(Walker,1983,第404页)的结论指出,"一些团体会为社会中的新生要素,为推进新的立法议程和社会价值观进行辩护"。对于这些团体来说,依赖外部支持是非常重要的。这些内容也可能符合上述的内生性团体的多个标准。

> 富有的个人和私人基金会通常在带头促进团体发展,因为这些团体被设计用来动员大部分的公众以支持有争议的事业。如果没有政治行动的赞助商的影响,美国繁荣的利益集团体系就会小得多,并将只包括极少数力求实现广泛的集体或公共物品的团体。

表3.3　美国利益集团对外部资助的依赖

	职业团体	公民团体
团体在启动初期接受外部资金的百分比	49	89
当前收入源于外部资金的平均百分比	15	42

来源:根据沃克尔(1983)第398页和第400页中的表2和表5计算得出。

069

内生性团体的身份集合(包括"同情者"及其成员)是如此的分散和不可辨,以至于那些预期加入的成员不可能真实地计算团体的潜在规模和动员比率。他们甚至不知道自己在做什么,也不知道这些团体实际上是哪种类型的组织。因而,在与团体成员和同情者建立联系以及在创建和维持源于同样无差别的公众的身份集合等方面而,团体的行动规模都具有重要作用。在美国,典型的例子是妇女投票者同盟。它认为,分权化团体中的人际互动乃是保持和招募团体成员的方法(Hansen,1985,第88—90页)。另一个例子是同道会(Common Cause)。它是一个集权化的团体,它的议题更为具体。该团体主要通过邮件和电话联系团体成员,通过广告宣传联系它的潜在成员。为什

么同道会招募的新人中有很大比例退出该组织？对此进行的具体研究强调(与前一部分一致)，只拥有不完全信息的人通常会加入团体。这只是"尝试性寻求程序"的一部分(Rothenberg，1988，第 1147 页)。尤其是对于内生性团体来说：

> 个人加入那些他们很大程度上根本不了解的团体。他们只是粗浅地了解到该组织代表着哪些利益，但在判断该组织是否是最适合自己的团体时，他们显然缺乏必要的具体知识。与那些长期成员一样，如果这些人了解了政治，有了教训，也变得富有起来，其中的一些人就会离开这个团体。他们缺乏组织的具体信息，而获得这种信息最好的方法就是经验(Rothenberg，1988，第 1147 页)。

纯粹的外生性团体则形成了鲜明的对照。首先，纯粹的外生性团体总是涉及 4 种主要的阶层：团体成员；处于身份集合之中，但由于认知约束或接受约束而没有加入团体的个人；在身份集合中有意识搭便车的人；不能加入团体、对团体行为表示冷漠或加以反对的绝大多数其他社会成员。比如，我们可以以代表家庭的游说团体为例。这些家庭由于药物导致的生理缺陷(比如因服用安眠药而生下畸形儿)而深受其害。该团体招募一些残疾儿童的父母，但其他受影响的父母则没有意识到该团体的存在，或者不认为该团体服务于他们的利益。那些消息灵通的受影响的父母，有意识地在团体努力中搭便车。社会的其他部分(无残疾儿童的家庭)并不是相应身份集合的成员。尽管可能同情或帮助该团体，但他们既不会加入该团体，也不能搭便车。因为外生性团体能够在现有成员之外确定相对明确的身份集合，所以他们能通过次要的先期组织而广泛地实现有基础的动员。这种成功地吸引更多人参与的行为显然提高了外生性团体的动员比率。

最后，外生性团体和内生性团体之间的差别体现了团体领袖在策略上的重大变化。这些策略用来影响团体成员和潜在成员对团体规模的认知。除了努力提高团体成员的数量水平之外，团体领袖也想控制身份集合的规模。奥尔森区分了"包容性"团体和"排他性"团体。

“包容性”团体努力将团体成员的数量最大化，以追求公共物品的自由供给；“排他性”团体力图限制新的加入者，因为他们面对着固定的公共物品供给（Olson，1978，第36—43页）。事实上，奥尔森的用法是以混淆为基础的。他引用的所有“排他性”团体都努力**限制团体身份集合的规模**，而不是限制团体成员数量本身。因为他们有不同的身份集合，所以外生性团体追求非常普通的首选策略（first strategy），即限制团体潜在的成员数量。但一旦存在紧凑的、易管理的身份集合，所有团体都会努力把团体成员的数量水平和团体的动员比率最大化。比如，工会通常强化严格的学徒规则，同时在在职者当中将成员数量最大化，并力图借此限制进入特定工艺或工作场所的人。内生性团体通常不能企图采用这种特殊形式的规模控制，因为他们的身份集合非常不确定，既难以辨认又十分分散。

三、解释利益集团内部民主

现有公共选择模型把利益集团描绘为准商业实体。它们通过企业家型的团体领袖将成员数量最大化，并按照等级分界来运作（Frohlich *et al.*，1971）。团体成员依赖团体领袖提供最初的补贴，依赖团体领袖集中使用选择性激励、吸引外部资金、创造组织资源、与其他团体或政府讨价还价的技巧。结果，内部不满降到最低限度。然而在实际中，绝大多数利益集团都不如商业组织那样等级分明。事实上，他们最常见的形式结构是某种类型的不完全民主。这种制度安排只在少数其他社会组织中得到运用。团体领袖通常由普通成员直接选举产生，普通成员也就关键的政策决定进行投票。团体领袖通常也在从事组织行为和决策的同时向地方层次分权。在解释团体的基本原理之前，有必要阐明这些制度安排的实质成本。

（一）民主控制的悖论

维持利益集团内部民主为奥尔森和新右派理论家提出了4个解释性问题。

1. 在设定团体政策时减少了团体领袖的自由处理权。在民主的

组织中，如果团体领袖不尊重普通成员的舆论，那么普通成员就会推翻或违抗团体领袖的决定，团体领袖也冒着失去通过选举而获得的地位的风险。团体行动主义者可能拥有更为固定的意识形态偏好，他们拥有的信息通常比团体领袖更加有限。当团体领袖的优先安排或判断涉及折中处理该组织的集体物品目标时，最赞同这些目标的行动主义者会对团体领袖的安排或判断表示不满。内部民主也更多地强调团体纪律。在这里，纪律是这样一些因素（比如信任或因实施消极惩罚而产生的威胁）：在高度民主的团体中，这些因素可以弥补团体领袖与普通成员之间、团体成员与其代表之间在认知和预期上的差别（Crouch，1982，第148—154页）。团体领袖可能以多种方式使自己摆脱大量成员的有效控制。但当这些策略拓宽了纪律所要弥补的认知和偏好鸿沟时，它们也是双刃剑。

071

2. **集体行动的问题得到强化。**内部民主产生了团体领袖需要面对的多重集体行动问题。他们努力说服团体成员从低成本的参与形式转向高成本的竞选活动。比如，如果集体讨价还价瓦解了，那么为了提高工厂里的工资水平，工会必须首先让大多数工人加入工会，获得认知，然后投票支持行业行动。当行业行动的成本上升时，必须鼓励成员和非成员服从大多数人的决定，并说服他们去维持这种形势。在每个阶段，民主自治与依赖志愿行动都把不确定性引入到团体决策过程之中。它们增加了搭便车的机会，团体成员也会更加担心：其他人将不会承担集体行动的相应成本份额。

3. **公开暴露内部不满。**与按科层制组织起来的公司或政府进行谈判的民主团体，会由于其内部组织状况而处于严重的劣势地位，因为内部不统一或缺乏对团体政策的支持等事实在冲突情形中极容易出现（Offe and Wiesenthal，1985，第184—191页）。比如，如果工会领袖与雇主谈判时以采取行业行动相威胁，他们首先必须确定，他们会赢得关于罢工的投票，否则雇主会强迫进行一次投票以羞辱工会领袖。即使在普通的竞争政治影响力的过程中，民主团体也处于劣势地位，因为人们可以公开地监察这些团体的内部事务，而其他类型的组织则可能限制信息外流。团体领袖掩饰其预期、目的和偏好强度的能力受到极大的限制。所以，他们发现在谈判中设定议程（agenda-set-

ting)更加困难了。

4. 降低组织效率。组织理论家认为,在小型团体中,简单的等级制度(领导者和被领导者)要比那些没有委派领导的团体在有效利用信息流方面更有优越性(Williamson,1975,第二章)。当然,几乎很少有(如果有的话)大型利益集团被组织成为简单的等级制度,自治的社区就更不必说了。团体的职业人员通常是传统等级结构中的层级人员。但保持成员对高层官员和重要决策的民主控制,保持民选代表对官僚进行监控,都不仅仅是抵消了这些制度安排的功效。包含在民主控制过程中的额外信息和决策处理成本应该意味着,当与商业或政府组织相比时,团体发展更缓慢,效率更低,更难具有决定性。

那么现有公共选择模型如何才能解释利益集团民主的持续性和普及性?看来只有两种策略是可行的,但两者都不明确。第二章描述的第一种途径就是抨击团体民主的质量。这些主张通常在特定情形下才有说服力,它甚至可能指向与公司运作极其相似的成功团体。但这些例外并没有改变团体的一般形象,即:它们与其他形式的社会组织有所不同,并且更加民主。第二种途径主张,民主程序已经从外部强加给利益集团。这些外部力量包括政府、立法者、法院、雇主和大众媒体等等。这其中再度内含着一些真理。它表明:在许多民主社会里,投票程序被合法地强加给工会。但利益集团民主出现在这些规定之前,法律通常强化了组织民主,这些组织在其规则手册中支持民主,而不是把民主重新强加在手册之中。与公司内部的"股东民主"不同,团体投票不可能被少数几个选票持有者控制。选票持有者聚集了大量资源,而团体成员也不能合法地把他们的选票出卖给其他人。很多团体都遵守基本的民主程序,而不是被规则所淹没。最后,当法律显然强化了利益集团新的民主水平时,它们通常体现为决策者努力减少目标团体的有效性。比如,英国在20世纪80年代里,由撒切尔政府牢牢控制工会法律和对罢工投票的资助(Crouch,1990)。因而对于现有的公共选择研究来说,利益集团内部民主仍旧是令人困惑的异物,它令人费解地背离了理性。

然而,本多和穆克希尔基(Bendor and Mookherjee,1987)已经强调了该问题的一个层面。他们对博弈理论的圆满分析提供了一个形式

上的证据：现行集体行动在采用双层结构的大型团体中更容易得到维持。在完全确定的条件下，完全分权化的、拥有相当小的地方分支机构的组织，培育了最具条件性的合作（在这里，人们的参与是大棒加胡萝卜式激励的结果。如果他们有所贡献的话，其他成员就会提供合作；否则，他们就会受到惩罚）。然而，在监控其他成员的行为时，这种"解决方案"会由于不确定性的现实存在而迅速蜕化。相反，必须增设集权化的机构，以发展和实施选择性激励，让所有地方分支机构与组织政策保持一致。当层级控制与地方分支机构相结合而不是取代地方分支机构时，就会实现最高水平的集体行动，因为"最小的子机构为分权化的有条件合作提供了自然的基础"：

073

> 当然，既定的结构在经验上就是规则。在［美国］的利益集团当中，大多数团体根本不是规模庞大的简单团体。相反，大多数团体都是"套盒式"的。工会在公司之外得以建立，而它们本身就是层级制度；美国医学会已经很好地把州级协会组织起来；美国劳工联合会与产业工会联合会已经内含了多个层次，其很多成员联合会都被组织到地方层次中（Bendor and Mookherjee，1987，第 145 页）。

所以，是功能性分权而不是完全的层级制度，为利益集团提供了制度设计的理性策略（在非常有限的博弈理论假定之下）。然而这种分析也假定团体中存在完全层级制的核心机构，但没有考虑中央和地方层次上民主控制的实质成本。因而团体民主问题在很大程度上仍旧没有得到解释。

（二）内部民主与规模控制策略

这里介绍的研究途径根据不同的工具性逻辑（团体认同在这里发挥了重要作用）来解释团体的内部民主。在向较小的成员团体进行功能性分权的同时，内部民主也允许利益集团发展**规模控制策略**。该策略向团体成员传递的关于团体规模和生存能力的信息存在着某些矛盾。在吸引潜在成员时，利益集团强调它们是大型的、有生存能力的、

被理性组织起来的、值得加入的团体。与此同时,利益集团也告诉潜在成员,该团体非常小,非常地方化,但可以通过潜在成员的参与而得到改变;或者,潜在成员的不参与是可见的,它显然会削弱团体的有效性。这样,内部民主和分权化都要求大型团体部分地控制相互矛盾的团体认同,以将参与水平最大化。

人们更有可能支持明显有实力且有效的组织。所以要实现这种状况,团体就要强调总体的成员数量规模。并且,团体领袖在团体基本的身份集合所设定的限制条件之内将成员数量最大化。只要它们与既定身份相一致,这种企业家式的寻求成员行为,也促使团体领袖将团体的行为领域多样化。如果身份集合的规模下降了,就需要更加彻底地寻求成员。同样,团体领袖努力接管竞争性团体(那些努力组织同样身份集合的团体)或与其合并,或者与那些目的和身份集合与自己现有行为相一致的团体合并。环境敌对性通常极大地推进了利益集团组织规模的增长。比如在世纪之交的英国,工会总数与商业工会和大型公司的增长相一致(Pelling,1987)。

根据奥尔森的模型,所有这些策略都减少了对参与的激励,因而它们对于团体领袖来说是非理性行为。当然,对团体成员实施的额外的选择性激励会抵消团体规模的增长。这也可能是规模经济导致的后果。然而,更大的团体在组织私人收益时获得的微薄所得,看来与更严重的阻碍性后果不相符合,它们也不能想当然地被假定。根据团体认同模型,扩张性或更大的团体的领袖会创建部门性或地方性分支机构。在这些机构中,单个成员的行为仍旧能明显地改变团体的有效性。因而,这抵消了团体不断增长的规模。地方化的竞选活动和创造普通阶层有影响力的地位也鼓励了多层次的行动主义。所谓"有影响力的地位",实际上是指不同个体的个人品质可能真正改变重要的团体行为的实施。比如,在1918年以来的这段时期里,工会已经成为英国最大的利益集团之一。工会在地方层次上的组织和行动也得到相当大的扩展,即从依赖以广大地域为基础的分支机构,转向依赖所有重要工作场所中的地方组织,并且集中关注民选的工厂代表和商店管理员的重要作用(Coates and Topham,1988)。工会的战斗性也更多地关注公司或工作场所所特有的行业行动的形式,而较少地关注全国性

或全行业的罢工。

原则上，可以单独采用功能性分权来鼓励参与，而不涉及内部民主问题。团体领袖可能为“懒惰的工人”设计“工作”，使普通成员处于繁忙之中从而控制政策。英国保守党就很好地采用了这种解决方案。对于保守党来说，其地方分支机构主要负责社会活动和资金筹集，为保守党领袖提供不加批判的公众支持。但即使在这种情形下，分支机构确实也不时地解决了地方的重大决策问题。在极少数例外的情况下，真正分权化的模式看来普遍地存在于利益集团之中。更高水平的民主控制看来是必要的，因为团体领袖必须在竞争性的团体环境中运作。在这种环境中，团体成员主要是志愿性的，团体产出是非排他性的，成套的惩罚或罚款机制比预想时少得多。比如，商业组织就是这样的。只在当有效替代团体成员行为的商业性行为在政治上合法时，商业组织才会转向更多地以契约为基础的组织形式。但商业性行为在大多数情况下不是这样的。只有少数内生性的事业团体（比如绿色和平组织）才加强管理，以便在媒体的公开传播和同情者力所能及的捐赠中生存。通常，它们都没有民主控制机构，也很少经过地方团体网络来开展活动。

内部民主有助于把对团体行为的参与最大化。这有 3 个原因：

1. 实现集体收益

普通成员对团体领袖的控制有助于用奥尔森的“副产品”理论来解决一个重要的问题：根据“副产品”理论，大型团体的出现只是因为团体领袖能够向团体成员出售选择性激励，从而建立一个也能开始提供集体收益的组织。拉沃尔（Laver，1981）指出，没有任何理由可以假定，经济上理性的团体领袖会由于自己的原因而**想要**提供集体收益。既然这样做不会失去任何成员，那么团体领袖为什么不单单是将从出售选择性激励中获得的所有剩余转变成自己的特权或利润？这里采用奥尔森的例子：

075

> 这是一个关于工会的例子。工会向会员出售保险，以引导他们加入团体……当工会出售保险时，它就是一个从事私人交易的保险经纪人。如果这些私人交易为会员提供了充

> 足的私人剩余，从而证明其参与是合理的，那么会员就一定会参与，而不管公共物品是否是由工会提供的，因为他们无论如何都会获得[私人回报]。因而没有理由假定公共物品会被提供（Laver，1981，第41页）。

内部民主意味着团体成员都可以确信，团体领袖从出售选择性激励中获得的所有剩余，实际上都完全被用来提供更多的集体收益。普通成员实施的监控可能使最具创业精神的团体领袖不能只是增进自己的私人福利。内部民主也将潜在成员的团结最大化，它为团体领袖未来适当的行为提供了担保。其效果类似于职业团体的规制和许可程序。两者都推进了消费者对医生或律师服务的需求，否则消费者就只能被剥削（Johnson，1972）。尤其是，当团体在拥有标准成本曲线的市场中与商业公司进行竞争时，团体内部民主在吸引成员方面就提供了相对的比较优势。

2. 改变表达的报酬

通过在设定团体政策时为团体成员提供“表达”选择，内部民主改变了个人对“他们的参与如何影响供给”的计算。潜在成员也可能想要影响团体的政策选择，特别是存在重大分歧时，或者即使人们搭便车也只能被锁定在消费支配性团体的产出之上时（参见本书第74页）。比如，对工会成员来说，谁被选举上台从而在工作场所中代表他们的利益，才是最重要的事情。这导致了额外的诱因，即让成员坚持缴纳会费。表达能力（领袖选举、重大政策变化的指示器、罢工投票、向年度会议委托授权、抗议等）只能被成员激活；参与的排他性收益也是如此。在地方分支机构内，个体对表达的应用比在全国或地区层次上更具影响力，特别是在舆论完全平稳的时候。此外，个体能够在他们认为更有效的方向上影响团体政策。在这一程度上，他们参与实现集体收益的主观影响就增加了。

3. 外部合法性

正如多元主义者所主张的那样（参见本书第23页），用于确定成员观点的好制度，对于团体的公共地位相当重要。团体行为把大部分成本强加给公众时更是如此。 076

四、结　　论

现有公共选择理论的阐释犯了一个重要错误。它假定，在评价团体的个体成员是否增加了他们能获得的集体收益的供给时，工具理性的行动者不可避免地要受到利益集团客观规模的影响。实际上，理性参与有几个独立的障碍性因素，非排他性（非成员也能享受集体收益的事实）和与供给的不相关性（任何个体都对团体的生存能力做出了微不足道的贡献这一事实），只是其中的两个。对参与的这些约束，绝大多数都随着团体动员比率的增加而下降，甚至是随实际团体规模的上升而下降（正是团体潜在成员的数量规模，才与参与障碍最为相关）。在给定利益集团种群复杂性的前提下，招募成员的主要困难通常并不在于搭便车行为，而在于排除加入团体所受的认知约束和接受约束。

如果团体要用他们所推动的集体收益来吸引人们，他们就需要使潜在成员意识到：他们与其他人共享着一种利益；并且，能够有效迎合这种利益的团体是存在的。因为人们无法轻易或自动地觉察到团体的存在及其与个人利益的相关性，所以团体认同（觉察到与别人共享、由某个团体代表的利益）在概念上是独立于普通主观利益的变量。团体认同也极大地影响了人们对团体规模和团体生存能力的认知。因为在自由民主的政治制度下，不断增长的团体规模通常增强了团体的生存能力，它对参与决策也有着模糊的影响。

现有公共选择理论的阐释并没有说明规模相当的团体在组织水平方面的差异。相比之下，团体认同途径采用了外生性团体和内生性团体的理想类型，来解释为什么非规模因素对参与决定和组织简单形式的影响，不仅仅只是能够抵消参与随团体规模的增长而下降的一般趋势。

况且，在传统公共选择理论的阐释中，相对于公司或政府官僚机构的独特性而言，内部民主的利益集团组织是个令人困惑的异物。但对于团体认同途径来说，它的出现是影响团体认同从而将总体参与水平最大化的重要手段。规模控制策略要求大型利益集团的领袖让其

成员确信两点:其一,从规模上来判断,团体是有生存能力的。其二,因为团体的地方分支机构期待着团体成员的努力和"表达"选择,所以团体成员应该相信自身的参与是非常重要的。 077

最后,这里采用的途径修正了利益集团领袖的形象。以往公共选择理论的阐释把团体领袖描绘成单一的行动者、单一的政治企业家或统一的团队,他们面对着单维度的问题,即通过设计适当的选择性激励来动员(在某种程度上是预先确定的)潜在成员。这种供给方运作效率的变化(主要与团体规模相关),几乎是辨别团体动员比率的惟一根据。只有奥尔森对"包容性"团体和"排他性"团体进行的简单而难以应付的讨论,才打破了这种局面。即使在这里,方法变化的根源也处于团体领袖的控制范围之外。

相比之下,团体认同模型恢复了利益集团内部的组织结构和政治过程,并认为它对团体策略有着重要的影响。在团体极为复杂的内部景象中,团体领袖只是其中的一个行动者集合。在团体的身份集合内把团体的有效性和规模最大化时,团体领袖面对着广泛的决策选择,即:设计和维持团体认同;排除参与的认知障碍、接受障碍和有效性障碍;塑造身份集合;设计选择性激励;管理团体内部不完全民主的决策;在团体规模和环境与规模控制策略的矛盾景象之间保持微妙的平衡。所有这些任务都为团体领袖带来了多层次的决策选择。 078

第四章
对投票行为的经济学解释

（与休吉·沃德合著）

公共选择理论的投票模型和政党竞争模型，是由霍特令（Hotelling,1929）和唐斯（1957）建立的。他们当初把政党或候选人的行为等同于公司的行为，把投票者的行为等同于消费者的行为。政党在选举中改变立场，以吸引最大多数的选票；投票者选择那些在重大问题上与其个人立场最为接近的政党。这正像冰淇淋零售点设在海滩上以吸引最多顾客，而度假者从最近的摊点购买冰淇淋一样。源于早期公共选择文献的、最著名的重要观点就是［竞选者］向中间投票者汇合。在两党竞争中，竞争压力促使党派领袖采取接近中间投票者立场的政策纲领。在这里，中间投票者就是那些既不坚持左倾观点也不坚持右倾态度的人们。向中间投票者的观点靠拢，会使政党或候选人在竞争中最大限度地得到投票者的支持。否则，选举就会失败，政党和候选人就会拱手把政府的控制权让给与其竞争的政党或候选人。

当然，一些人根本不会投票。政党在决定倡导哪些政策时必须考虑选民的这种决定。当走到零售点要花费很长时间时，海滩上的一些消费者可能不会起身购买冰淇淋。正是由于类似的原因，一些公民也可能发现，政党或候选人所提供的政策立场都没有充分地接近公众的立场，从而刺激公众去参加投票（Smithies,1941）。然而，这种市场的运作会由于不同类型的弃权而瓦解。如果政党都采取几乎一致的立场，刺激公众外出参加投票的因素就会不断减少，因为无论哪个政党获胜，它们都会实施几乎相同的政策。就是说，不管是否投票，公众都会得到相同的结果。而在经济市场中，海滩上的消费者没有减少消费

的倾向，这只是因为有两个同样令人满意的冰淇淋零售点为他们提供服务。如果公众避免被疏远（任何政党都没有推进公众积极支持的观点）或被漠视（政党都非常紧密地联系在一起）的要求足够强烈，那么两党竞争中的政党就可能不会关注中间投票者的立场。

如今，大量正式文献都探讨了不同的环境和不同的初始假定是如何改变了上述结论的，特别是存在多个政党和多个问题维度的情况下。由于存在多个政党和多个问题维度，所以不太可能存在稳定的均衡点，政党的政纲也无法转向这个均衡点。大多数此类研究都只对假设的情形进行了理论阐述，研究者也没有把这些阐述转换成相应的技术，从而具体地应用到实际竞选当中。在他们进行理论阐述的过程中，公共选择理论阐释的许多初始假定通常都从视野中消失了。该领域内的重要研究成果仍旧是安东尼·唐斯的《民主的经济理论》（*An Economic Theory of Democracy*，1957）。该书非常卓越，因为它非常充分地、实用性地分析了投票者采取理性行动的外在表现，分析了政党按照预期采取行动的方式。唐斯的作品为本章的两个主体部分提供了起点，即关注竞选中的需求方，也就是关注投票者的行为。

第一部分采用了第三章对加入团体行为的分析，借以解决自始至终都困扰着公共选择投票模型的若干问题。如果某人的选票对于决定哪个政党或候选人组成下一届政府无足轻重的话，那么他为什么还会投票？他为什么不以更有价值的方式来消耗时间？第二部分考察了公共选择模型所涉及的对个人偏好和总体偏好所做出的假定，并特别参考了"偏好是由外生因素确定的"这一主张。

一、投 票 决 定

在解释投票行为时，公共选择理论的一个重要任务就是，去解释为什么任何人都会为投票所烦扰。理性的投票者首先应该计算出"政党差价"（当某个政党在选举中获胜而该政党的竞争对手失败时，该投票者将会获得的收益）。随后，理性的投票者会把这种赌注与他自己的选票在决定哪个政党将要组成政府时具有决定性的概率相乘。由于这个概率总是非常小，所以不管政党差价如何大，理性的投票者都

不能获得足够的打折扣的收益，以抵消获得政治信息或到投票站投票的成本（Downs，1957，第十四章）。在民主社会中，尽管秘密投票和自由选举，普遍自由的大众媒体覆盖着整个政治生活，都使参与成本非常低，但理性的公众仍旧会放弃投票，让其他人承担参与成本。个体投票者与供给的不相关性会削弱公众对选举过程的支持。既然这在大多数自由民主社会里都不会发生，那么公共选择理论又如何能对理性投票行为提供一致的解释呢？这个问题在美国更具重要性，因为美国毕竟是自由民主社会的先驱。在美国，出席投票的比率已经极大地下降了，从1960年占注册选民的63%下降到20世纪80年代的53%。同时，经验性证据表明，出席投票的比率在地缘上的差别通常不会受到"美国选民如何看待总统竞选的封闭性程度"的影响（特别是在1968年、1976年和1980年）。"在解释总统竞选中投票者参与比率在州际之间的变化时，并不能把州一级受限制的选举被观察到的可能性视为有力或可靠的因素"（Foster，1984，第688页）。

在比较投票行为和加入团体行为之前，我将简要考察各种不同的措施，以规避现有文献解释理性投票行为时存在的问题。然后，我将概括性地说明，如何才能扩展团体认同途径，并用它来解释理性的参加投票行为。

（一）企图通过解释消除对理性弃权的疑虑

唐斯主张，人们可能不经考虑就投票，以维持民主制度的健康发展。但单个投票者的参与决定也不太可能影响民主的总体生存能力。不管某些人对维持民主具有多大的兴趣，他们的选票发挥作用（即使是微不足道的作用）的可能性都会大打折扣（Barry，1978，第19—23页）。同样的反对意见根据投票者的利他动机而推翻了对理性投票行为做出的所有解释。如前所述（参见本书第56页），如果某人对集体行动的贡献与由此产生的集体收益的供给毫不相关，那么即使是利他的投票者也会认为，他自己的参与只是减少了福利总额（Buchanan，1979，第55—56页）。如果某些集体收益与投票者的参与不相关但却被提供了，那么总体福利就会由于投票者的弃权而得到边际改善。当投票者参与投票但集体收益却未被提供时，贡献于一项失败的事业又

是为了什么目的呢?

某些博弈论者采取的一种研究途径认为,投票行为可以通过考虑个人行为与他人行为之间的互动来加以解释。假定行动者 A 计算出让他去投票是非理性的,他同时也会认为,让其他人去投票也是非理性的。然而,如果别人大多弃权了,那么 A 去投票就会是完全理性的,因为他的影响力由于大众的弃权而被放大了。在抽象意义上,A 与其他投票者之间的"博弈"具有不确定性的特征。很有可能,当 A 实际上能够决定或至少能极大地影响选举结果时,他也可能不去投票。如果他随后会为失去这次机会而感到遗憾,他就会理性地按时投票。但投票只是作为抵消这种消极后果的低成本保险而存在。在抽象的博弈中,理性的行动者会尽力预测其他行动者的行为。尽管他们也面临着极大的不确定性,但在现有的自由民主社会里,投票者实际上对其他人如何行为都拥有更多的信息。以往的选举行为和当前的舆论测验意味着:绝大多数人都会相信,他们的同伴绝大多数都会参与投票,他们只是很难预测选票在政党之间的分布。

另一个企图规避理性弃权问题的解释是,公众会衡量他们自己的政党差价收益,并将其应用到选举中所有其他人以及他们自己身上。这使选举结果产生了相当大的赌注(McLean,1987,第 48—49 页;Margolis,1982,第七章)。如果这种净收益估测哪怕只乘以一个极小的个人影响力概率,那么现在也足以忽略获取选举信息和进行投票的极小成本。这种变化的一个问题在于,它假定投票者在计算政党差价时,只是包含了总和为正的政策变革。这些政策应该促进他们的社会福利而不损害其他人的利益。实际上,许多投票者都支持那些倡导零和政策的政党。比如,那些把收入从一个社会团体重新分配给另一个社会团体的税收—福利策略。即使是最具意识形态特征的投票者,显然也不能在整个选举期间一致地计算这种所得。然而,以下结论却持有完全不同的见解:允许人们将自己的政党差价归结到所有公民身上的做法,将投票者从理性自利的行动者转化为利他的效用追求者。他们采取行动不是为了将自己的个人效用最大化,而是为了增加社会的总体福利。这种提法使公共选择模型变得非常不确定,也不可能被证明是错误的(unfalsifiable)。因而,这种提法应该受到抵制。"无论如何,

所有行为都很快会变成理性的,因为它是实现行动者认为有价值的目标的手段”(Downs,1957,第276页)。

另一种不同见解提及了投票的精神收益,或者是推动人们去投票的公民责任感。这种见解玷污了对参与选举行为所做的解释。在一些社会中,人们不是根据供求互动关系,而是根据其虔诚的信念来确定价格。在这样的社会中,深奥的微观经济学市场行为理论难以得到有效的应用(Barry,1978,第33页)。同样,如果我们只能援引等式填充式(equation-filling)的伦理投票、“心灵收益”或者先验理性对投票的道德强制,并将其作为解决难题的手段,那么公共选择理论的政治行为模型就没有多少解释余地了(参见 Mueller,1987;Plott,1987)。如果根据这些方面来解释参加投票的决定,那么公共选择理论对人们如何在政党间进行选择所做的解释,就不能一致地排除某些因素。比如,童年时期的社会化使人们支持某个政党,取悦丈夫或妻子的愿望,或者是对特定政治家发型的恐惧。这种扩大包容性因素范围的做法,将会使公共选择理论的解释黯然失色。

082

研究弃权问题的最后一个维度是对不同类型选举的投票率进行比较。如果影响选举结果的概率在塑造投票者参与决定的过程中极具影响力,那么投票人员的比例就应该与选举规模呈负相关关系。在全国性选举中,绝大多数人的政党差价都比地方或地区竞选大得多,但他们个人具有决定性的概率却极大地下降了。在整个国家都构成全国性选举中单一的选民时,情况更是如此。比如,法国总统竞选或投票支持以色列议会。即使多个选民投票了,但如果与供给的不相关性就像唐斯解释投票计算时所说的那么重要,那么全国层次上的投票率也应该低于地方或地区选举。实际上,这种模式在自由民主社会里很少出现。在一些国家里,比如西德和法国(至少是20世纪70年代的法国),投票的水平在所有选举中都很高,因为法国投票者中参与选举权力很小的小型乡村自治组织的数量与参与全国性大选的数量一样多(Becquart-Leclerc,1976)。英美等其他国家的投票率也有很大差别,但变化的模式与公共选择途径所建议的完全相反,地方选举中的投票水平通常会上升到全国选举中投票水平的一半。

(二)投票行为与加入团体行为的比较

理性弃权问题并不是大型选举所独有的,它只是普通悖论的特例。根据这一悖论,如果选民从有利的选举结果(他们个人的参与影响最终结果的可能性会打折扣)中获得的净效用超过了采取该行动时承担的(未打折扣的)成本,那么没有人会参加集体行动。其中,他们的净效用是通过个人参与影响最终结果的概率来体现的。第三章为加入团体行为概括了解决这一悖论的特殊方案,我们可以把这一方案加以扩展,并用来解释为什么绝大多数人会参加投票。

限制选举投票率的约束比影响加入团体行为的约束更加简单(参见图3.1,本书第53页)。显然,政党所采取的政策立场涉及非排他性和不可分割的收益(或成本)。不管公众是否投票支持这种政策立场,这些收益(或成本)都自然会归结到公众身上。绝大多数个人的投票决定,在客观上都与集体收益的供给不相关。集体收益的供给源于最接近于个人最优水平(或者接近于不受欢迎的政党控制政府时他们所承担的集体成本)的政党获得胜利。但与加入团体的行为相比较而言,考虑是否支持特定政党的公众将会更加相信,他们的同伴一定会采取合作行为。在绝大多数自由民主社会中,政党的数量比利益集团少得多,对特定政党的支持在两次选举期间会保持相对稳定。然而,确定候选人的选举(比如美国民主党和共和党确定总统候选人提名的预选举)使公民在评估不同政治家时遭遇到更大的难题。

083

图3.1中包含的其他3个因素几乎都不太适合于投票行为,因为民主国家都设计了基本的选举制度安排来排除这些因素的影响。秘密投票确保了绝大多数不投票者不会被发现(然而在一些国家里,政党仍旧积极地努力监控谁在选举日去参加投票了,以在当天晚些时候拉拢那些声称支持该政党却还未投票的支持者)。秘密投票意味着,不参加投票的人也可能确定他们个人的不参与不会对政党获得支持产生反向模拟效果。最后,尽管其他形式的政治行动可能成本高昂,但整个选举法都保护公民,免受因为在政党间进行简单选择而对他们实施惩罚的威胁(参见本书第101页)。

与利益集团潜在成员对信息需求的前提条件相比,在政党之间进

行选择的信息需求的前提条件要简单一些。在竞争中，由于受到大众媒体关注的政党或候选人很少是一致的，所以几乎每个人都会意识到，主要的政党是存在的，它们代表某些特殊政策。然而，团体认同的4个要素仍旧相当重要。在接受层次上，理性投票者必须接受的是，政党X推动了某些利益I的集合；而且他们也共享这些利益。在效力层次上，理性投票者必须把政党X看做是改善其利益的、有生存能力的政党。他们也必须相信，如果自己投票支持政党X，就会增加从利益集合I中获得的收益。当利益集团的成员接受团体领袖提出的明确建议，并集体投票支持最成功地通过谈判获得团体领袖支持的候选人或政党时，上述过程就极大地缩短了。对于提供支持的社会连带主义的团体来说，团体成员出席投票的水平将会更高。美国近来的国会选举就是这样的(Uhlaner,1989)。

看来，只存在为数不多、非常有影响力的政党可能意味着这些政党是内生性团体。就是说，政党支持者集合中的成员是自我选择的，团体界定着自身的身份。实际上除了拥有实际成员之外，政党根本没有身份集合。刚刚概括的投票计算只包括与内生性团体相关的4个阶段。应该清楚，某些新建政党以特定的意识形态为基础(而不是追求社会分裂)，并且继续增强自身实力以期成为主要的选举竞争者。它们完全符合纯粹内生性团体的标准(参见本书第77页)。然而，主084要政党都积极地争取具备外生性团体的特征。他们努力巩固特定社区的公众对他们的支持，与统合主义的利益集团结盟，控制选举制度以阻止新政党参与竞争，并把自身建设成为政治谱系某个区域中的主导性政党，从而在投票者中间产生强烈的依赖效果。一些投票者可能没有充满活力的替代性政党可以支持，当他们的观点在相关领域遭到冷落而产生不满时，他们可能会弃权。但他们仍旧会发现，他们的福利极大地依赖政党的绩效(Hirschman,1970,第102页)。在第五章中，我进一步考察了政党领袖如何才能积极地强化使政党变成外生性团体的趋势。即使团体领袖成熟的策略也不能激励投票时，这种影响也会出现。

加入团体行为与投票行为之间的第二个重要差别涉及资源问题。在时间、金钱、风险等方面，投票行为都比加入团体行为更廉价。理性

地参与选举可能要求具备相当多的知识和信息，但专业化的大众媒体乐于向公众提供这些知识和信息。此外，不管是从历史上争取普选权的政治斗争来看，还是从绝大多数自由民主社会当前的公众舆论来看，投票本身都是极有价值的资源。比如，近期的一项研究表明，英国3/4的投票者都赞同5个或更多的支持着"民主信念"的姿态性条款。他们声称：投票是值得的，是值得肯定的义务，也是发挥影响的有效手段（Catt，1989）。这种共识背后隐藏着这种认知：就美国总统大选或英国的普选而言，平均算来，公众一生中可能只有12—15次机会进行投票。与最初的看法相比，选择放弃投票是个更加怪异的决定。因为投票是一种资源，它不随时间而改变，也不能在个人之间转移；如果未被利用，这种资源就浪费了。

（三）将投票决定模型化

上述的团体认同途径提供了一个重构的模型（如图4.1所示），用以解释人们为什么会在选举期间参加投票。其中列举的所有变量都是主观认知。从左上角开始，个人的效用越是可能明确地通过政党选举来实现（或由于竞争性政党的选举而受损），投票者就越可能认为政党通常增进了他与别人共享的利益。我将这种认知称为"政党认同（party identity）"（与第三章中的团体认同相似；该标签也表明这一概念与传统政治科学中"政党识别（party identification）"的概念有所不同）。形成政党认同意味着，如果投票者的个人地位没有得到很大改变，并且他也没有改变自己的偏好，那么政党认同就会简化对不同政党计划或绩效记录所进行的充分比较。这样的投票者也可能将独特的政党意识形态内在化，将其视为降低获得政治信息的成本的一种方法。党派政治认知的常规化也增加了投票者对政党差价的估价；这是他们在选举自己所偏爱的政党时所下的赌注。在1960年以来的美国总统大选中，当人们能在候选人之间做出明确选择（也就是，他们并不是在候选人之间保持中立）时，或者当人们认为自己的个人立场在逻辑上接近某个候选人的立场时，他们更有可能参加投票（Zipp，1985）。这两种看法都是以政党认同为基础的。

085

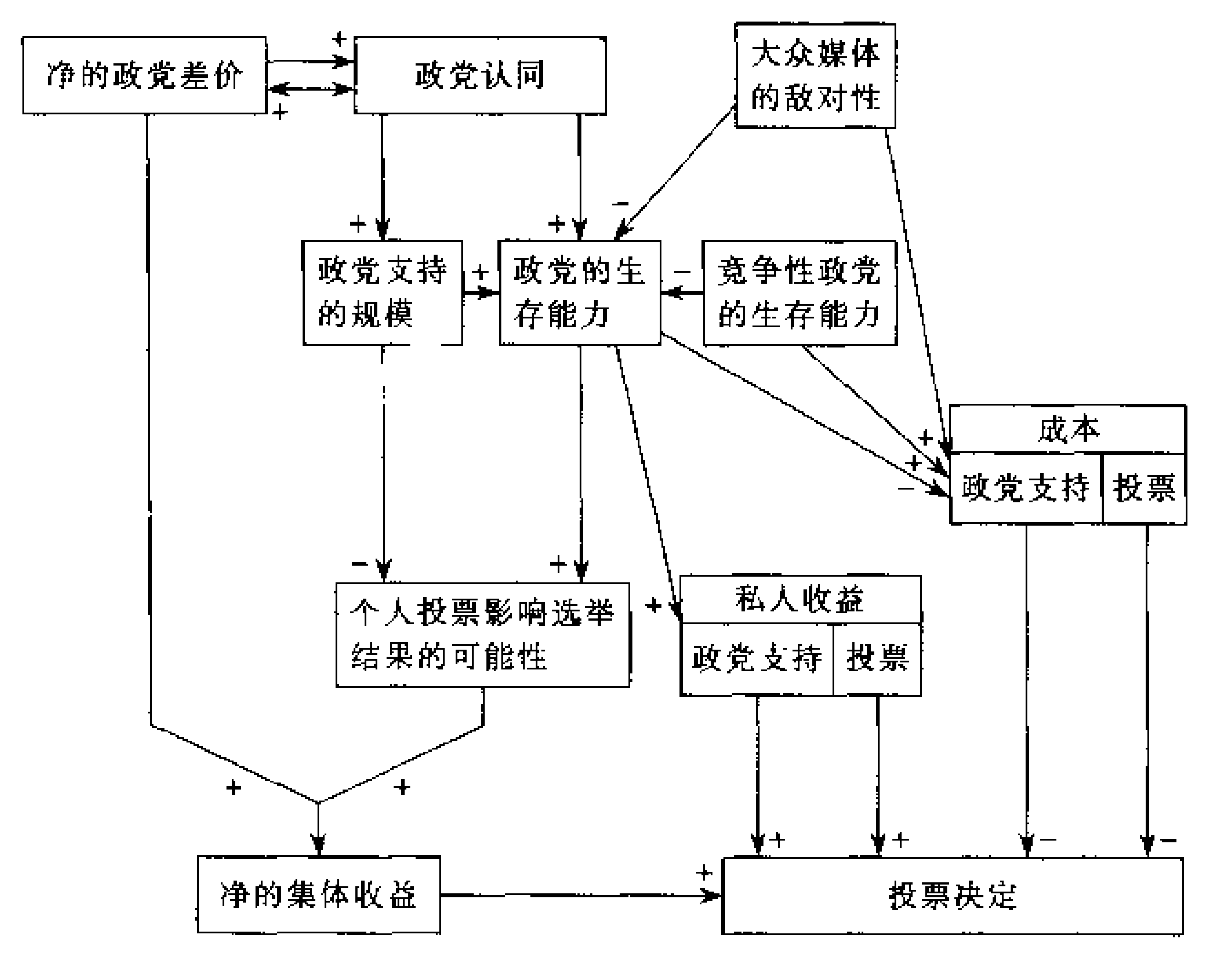


图 4.1 投票决定

政党认同通常也以投票者对政党选举时的生存能力的认知为条件。比利益集团的背景下更为清楚的是,政党支持的边际增加促进了投票者对政党生存能力的认知,因为舆论测验频繁地提供对政党绩效的比较排名。如果我偏爱的政党显著地增加了它在全国范围内获得的支持,我个人与供给的不相关性就会小幅上升(如果政党不是更加接近重要的选举临界区域的话)。但政党生存能力的提高大大地抵消了我个人影响力的小幅渐进下降,所以可以认为,我的投票成功影响选举结果的可能性上升了。在几乎所有的情形中,如果人们偏爱的政党将要获胜或绩效很高,甚至是如果它潇洒地获胜了,那么人们就认为他们的投票更加有效。然而在某些情形下,个人投票影响选举结果的可能性会下降一些,但更多的人也将按同样方式投票。如果一个政党已经有了明确的领袖,那么"山崩"效果的存在可能让某些支持者确信,即使他们不参加投票,该政党也会获胜。

在增加个人与供给的不相关性、改善对政党生存能力的估测方

面,选举制度使政党不断获得支持的效应打了折扣。这些安排也决定了选票是具有惟一意义(就像在美国,国会选举只影响到谁占有众议院或参议院席位,但不能影响谁当总统),还是具有多重意义(就像在英国那样,选民投票决定了哪个政党当选为地方议员,也决定了哪个政党将会组阁,因而决定了谁将成为首相)。

环境因素也决定着政党生存能力的大小,特别是竞争性政党的生存能力和大众媒体的影响力。当选举是零和博弈时,一个政党的成功必将使另一个政党失去支持。在两党制下,显然不需要专门来解释在政党之间进行的权衡,因为一个政党获得生存能力意味着另一个政党的损失。但在多党竞争的情况下,不同政党的支持集团之间的相互作用变得更加复杂。当必须通过某些设置才能使选票支持在政党之间进行转移时,情况更是如此。比如,比例代表制下的最后一轮选举或可以转移的第二或第三偏好的投票。

大众媒体将政党支持率的变化简约化和戏剧化了。在许多自由民主社会里,媒体体系体现了长期的党派偏见,报纸、在次要程度上也包括广播媒体,都极力地为反对媒体经营或新闻记者不喜欢的那些候选人、政党或政策立场而斗争。比如,在20世纪80年代的英国,超过3/4的投票者坚持只阅读支持保守党而反对工党的报纸(Harrop,1986),而对1987年普选期间电视覆盖率的分析则表明,电视媒体存在着偏爱执政的保守党政府的严重偏见(Miller *et al.*,1990,第六章)。由于任何媒体体系都有共同的新闻价值观,所以大众媒体敌视特定政党的程度越高,就会有更多投票者由于形成了政党认同或固定地从属于那个政党而感到沮丧,他们也就会更加悲观地评价政党的生存能力。

我们必须引入的最后一个条件是,关涉投票者认为其选票在实现集体收益时所具有的影响力。不同投票者所认定的"影响力"有着广泛的差别,它们也不是相互排斥的。投票者可能只关心在全国或在地方选举期间赢得总体胜利,也可能考虑政党在全国或地方层次上的相对总量或"新闻选票(headline votes)"(而不管候选人在这个层次上是否当选)。此外,投票者也可能考虑到相对广泛的选举后果,比如是否有利于在议会中占据多数席位,使某些执政联盟变得可行并阻止其他

组合形式,限制或强调未来立法活动的党派独特性等等。公众也会试
087
图以各种方式使用自己的选票。比如,支持他们偏爱的政党,试图拒绝他们不喜欢的政党(在多数规则的选举制度下,这可能包括三党制或多党制中的策略性投票),试图就当前的绩效或政策立场向自己偏爱的政党领袖表示有限的不满等等。以往对投票行为的研究强调过分简单化地关注"支持性选票",以消除这些"老谋深算的选票"存有的疑虑(Catt,1989)。先前的公共选择研究特别有效地应用了对上述观点提出的一般性批评。

投票者也会关注投票决定的私人收益和成本,其中既包括支持特定政党的收益和成本,又包括投票本身的收益和成本。在所有民主社会里,支持某个政党的私人收益包括联合收益(能够告知政治上的盟友、同事或邻居,你已经按他们的方式投票了)以及旁观者的正常参与收益,比如支持获胜者、准确估测政党的相对绩效。也正是在这一意义上,理性选择理论的阐释才可能合理地认为,尽管成本较小,人们仍会在选举期间投票;投票"不受预期效用最大化的引导,而是受更单纯的愿望(比如真实记录人们的偏好)的引导"(Sen,1970,第 195 页)。

然而在许多自由民主社会里,也许是在所有自由民主社会的某些领域内,有几个层面都不太合理地大大扩展了从支持某个政党中获得的那些传统而合理的私人收益。比如"主管人制度"、客户主义或政治腐败。在个体投票者的层次上,相关收益的规模非常小。那些资助政党或候选人竞选的人,能够提供庞大团体支持的大型利益集团的领袖,也都可以获得相应的报酬。不过,这些报酬与个体投票者的收益有所不同。对于普通投票者来说,他们从支持特定政党中获得的收益(如工作升迁的可能性,以更好的方式获得社会收益,或者使自己的财产与基础服务相联系)仍旧会比前文述及的其他因素更有价值。显然,获得这些收益可能更多地以政党的生存能力为条件,即只有获胜者或获胜联盟的成员才能提供预定的物品。支持一个失利的政党或少数党,有时也会包含相当大的私人成本(参见下文),特别是在客户主义或部分腐败的民主制度条件下。当然,投票者原则上可能掩饰他们将支持谁,并在使用秘密投票表达其真实观点时获得私人所得。然而,当人们因为支持某个政党而获得物质性的私人所得时,他们的集

体收益也总是在同样的方向上得到增进。

在所有自由民主社会里，支持特定政党的私人成本可能很大（特别是必须向政治盟友、同事或邻居宣布你按其他方式投票了之时）。如果所偏爱的政党的生存能力下降了，这些成本就会增加。这看起来就像是在支持注定要失败的政党，从而会出现"沉默螺旋上升"的现象 088 （Noelle-Newman，1984）。当这些选择在特定国家、特定地区或特定历史时期不受欢迎时，支持更广泛的政党也需要承担成本。由于新闻媒体是公众或精英不受欢迎的指示器，是公众或精英实现其目标的重要手段，所以它的地位再次变得相当重要（Page and Schapiro，1983）。当然，只要投票是完全秘密的，人们通常总是会不宣布或公开对其选票的错误描述，从而规避这些成本。但这种方法本身也是有成本的（比如，不参加政治讨论或不涉入党派干系之中），它显然只适用于实际的投票过程，而不适用于除此以外的任何政治行为（比如参加会议、张贴海报或佩戴徽章、向媒体解释自己的观点、代表选举等）。

投票行为本身的私人收益通常很小，但当选举更具社会偶然性时，这些收益就会增大。比如在希腊，人们在其出生地注册为公民。即使他们已经移民到另一个偏远地区，他们也必须在注册地投票。由于选举是公民回乡探访的重要时机，所以主要的政党都会为他们的支持者安排回乡的行程。

在绝大多数国家里，投票本身的私人成本也非常小。他们可以到最近的投票点旅行，他们也充分地知道能够做出大致的选择，他们也只承担强制性注册的最低成本。然而，在美国等其他国家里，选民注册并不是强制性的。尽管政党和某些利益集团都希望推进注册工作，但选民注册要求个人付出更多的努力（Harrop and Miller，1987，第44—45页）。在所有国家中，一些选民的注册成本非常高，比如：行程飘浮不定、错过定期注册程序的人；由于非法而不具有公民证件的人；以及所有希望规避地方税收的人。英国于1990年引入实质性的投票税，以资助地方政府。这种做法会减少选民注册，因为那些认为自己规避投票税的人，都会避免被官方发现。即使如此，在美国以外的其他民主国家中，只有极少数潜在投票者才需要承担极高的注册成本。 089

总之，一些主观变量把投票者的"政党差价"以及投票者对个人影

响力的估测结构化了。通过关注这样一些变量,图 4.1 使人们不再有充足的理由来预期理性的投票者会弃权。尤其是,尽管受偏爱政党的支持率的上升在某种程度上降低了人们对个人投票重要性的认知,但投票者对政党选举生存能力提升的评估大大抵消了这种效果。权衡支持特定政党时产生的私人收益和成本,也远远比实际投票本身的收益和成本更为重要,它可能轻易地决定人们在某些地区、国家或历史时期的党派选择。

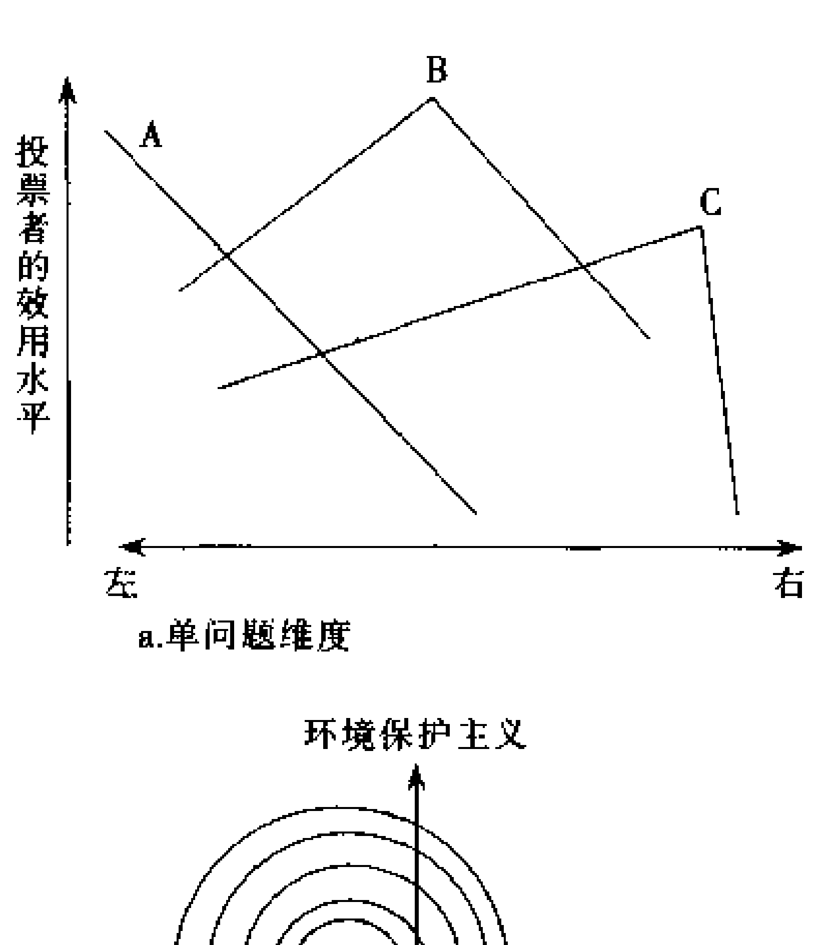
二、外生性的投票者偏好

在对投票行为进行经济学的解释时,第二个重要任务在于:解释投票者如何逐渐拥有他们应该拥有的观点,解释公众舆论的变化是如何发生的。在具体探讨这两个问题之前,我将主要考察公共选择理论对个体投票者偏好和选民总体偏好所做出的假定。

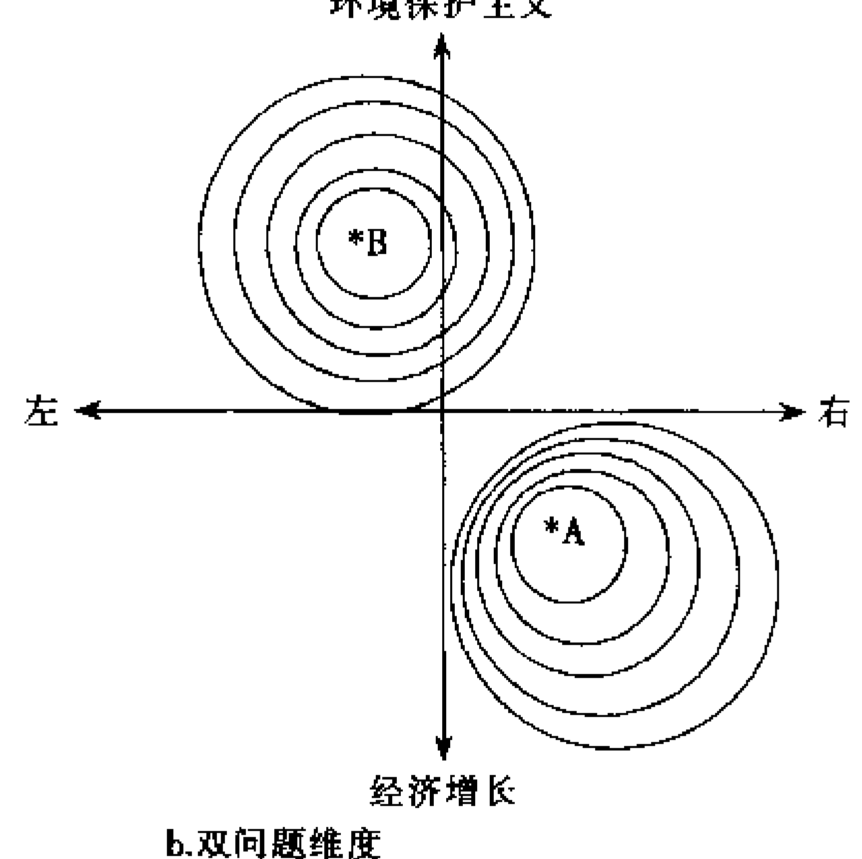
(一)个人偏好与总体偏好

为了建构有效的选举模型,公共选择理论家做出了一系列容易被忽略的严格假定。第一个假定涉及个体投票者**效用图**(他们的偏好)的形态。图 4.2a 展示了效用水平(就是根据纵轴来测量扣除成本后的收益)的曲线。这些效用是 3 个个体从不同政策立场中获得的,而这些立场按单一的左—右政治维度(横轴)进行排列。所有 3 个效用图都是**单峰值的**;也就是说,3 条曲线都只有一个最高点。许多数学模型也更严格地假定,效用图是对称的;也就是说,它们在投票者最优效用点(可以用图中的 A 和 B 两个星点来表示)两侧均等地下降。在二维的选举空间内(比如,环境保护主义和经济增长之间的分立强化了左右两个极端立场之间的冲突),我们可以画出轮廓线条以描绘投票者的效用图(见图 4.2b)。单峰值效用图的假定,要求每个投票者都只有一个最优的效用点(用图中的 A 和 B 两点来表示)。在最优点周围,每个大致同心的圆形线条都表示每个投票者等效用的组合(这些轮廓线条也称做**无差异曲线**,因为投票者无法根据效用在效用曲线上的两个点之间进行选择)。显然,每条轮廓线偏离投票者的最优水平

越远，显示出的效用水平就越低。投票者 B 的效用图则再度显示出对称的单峰值偏好，而投票者 A 的效用曲线则是不对称的。当政策立场在圆心的方向上远离个人右侧的最优水平时，A 的效用图突然下降。这说明，他可以容忍的那些政策立场比最优点更为右倾。



a.单问题维度



b.双问题维度

图 4.2　单峰值的投票者效用图

技术性的公共选择文献通常都假定，单峰值的效用图甚至更具对称性的效用图，既是没有争议的，也是可以广泛接受的。事实不然。在图 4.3 展示的实例中，这一假定认为 3 个效用图都是不合理的；但

它们极有可能在现实中出现。在这里,投票者 A 只有一个最优点,而且也有一个次要的峰值。投票者 B 有一个偏左的峰值和一个偏右的 091 峰值,这种形态适合于那些把强烈的保守主义或社会主义看成是一致的策略,而拒绝中间派"捏造和蛊惑(fudge and nudge)"的选择方案。投票者 C 显然倾向于右翼,但能够同样满意地接受多种立场。这些假定上不寻常的形态在实际中可能经常出现。完全没有理由假定大多数投票者都有对称的效用图。

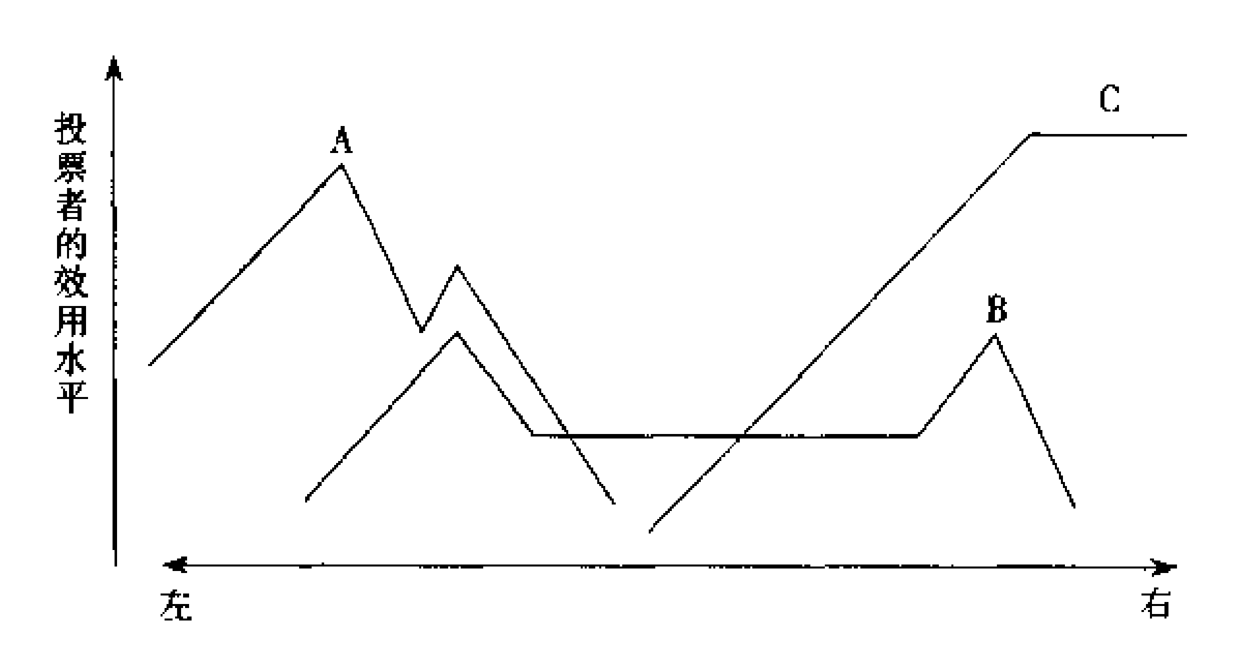


图 4.3 非单峰值的投票者效用图

假定效用图是单峰值的(继而假定它也是对称的)非常重要。如果没有这些假定,就不可能概括性地测度选民总体的观点。然而,如果我们能够接受并坚持这些假定,那么就有可能描绘出所有投票者立场的频率分布,即选民**偏好的总体分布**(Aggregate distribution of preferences,ADP)。比如,图 4.4a 在横轴上展示了左或右的政治谱系,而纵轴则衡量了选民在每个左或右的立场上个人的最优水平是多少。ADP 曲线的形状对政党竞争有重要意义,图 4.4a 或图 4.4b 中所示的曲线在两党制下很受中间派投票者群体的偏爱。即使我们断定某些弃权是由于被疏远而造成的(即过分远离投票者,使得他们根本不值得投票的政党)。这两种情形之间的差别显然在于,图 4.4b 中的中间派并不像图 4.4a 中显示的那样,处于左—右谱系的中间位置。如图 4.4c 所示,当绝大多数投票者都集中在每条 ADP 曲线两端时,那么就可以采用因被疏远而降低弃权水平的策略,来阻止两党制下中间派投票者的集中趋势。

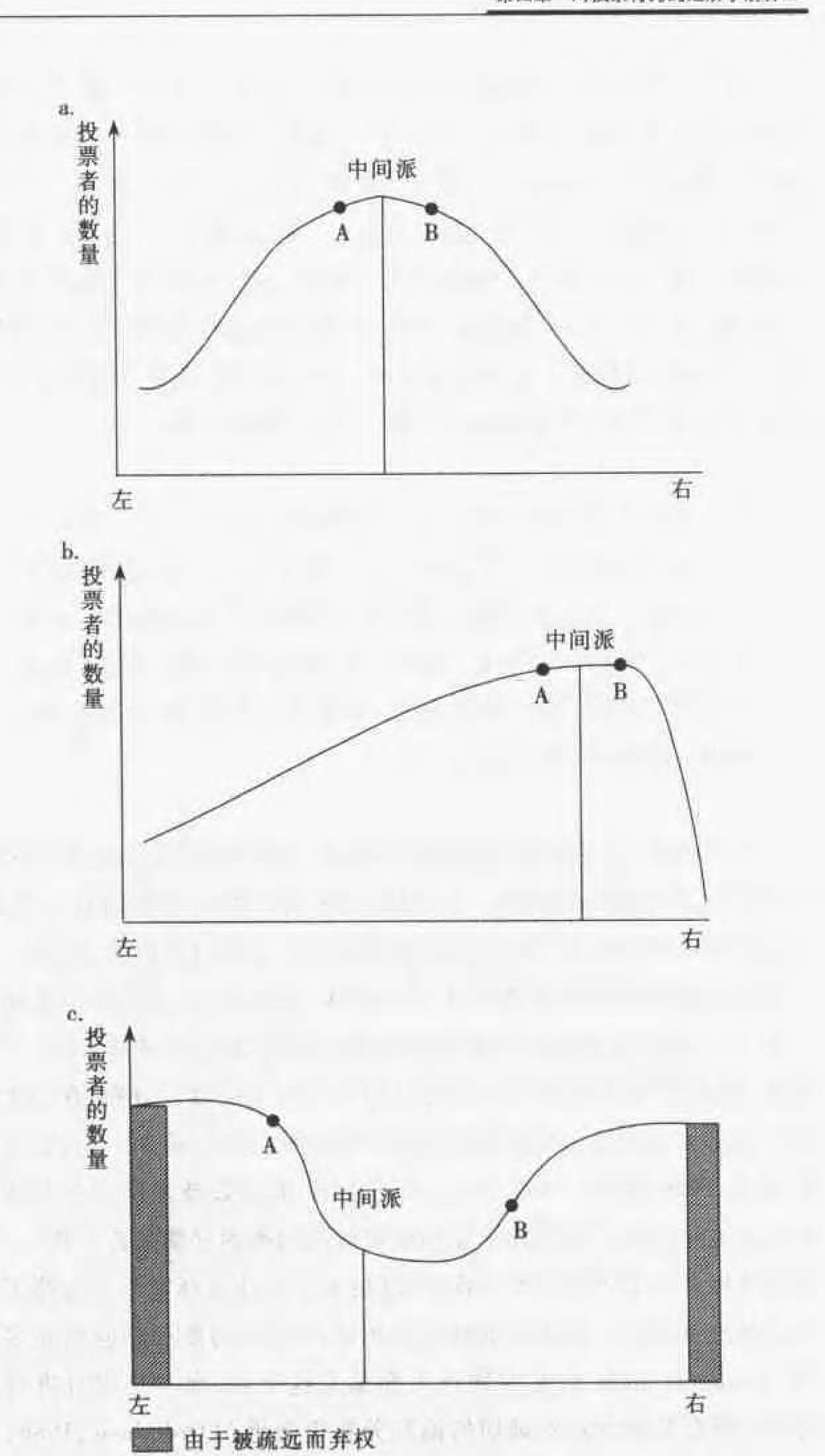


图 4.4　偏好总体分布的不同形态

显然，当存在多个政治维度时，偏好的总体分布这一概念将更加复杂。我们更有必要采用三维或多维的数学公式而不是图形来描述偏好的总体分布。然而，当采用图解来描述时，二维空间应该是平面而不是线条曲线。实际上，这足以揭示当代的现实。在美国，尽管对问题的具体态度表明了选民相当复杂的关注焦点，但选民是**作为总体**而做出回应的。比如，在评价1980年大选时卡特和里根两位总统候选人时，选民都保持着意识形态上的一致性（在唐斯的"政治天平"基础上运作）（Feld and Gofman，1988）。对于英国来说：

> 在最近的所有研究中，二维空间再次出现。第一个维度是左或右的因素，它涵盖了政府对经济和社会的干预，特别是基于再分配目的而进行的干预。国有化［将工业纳入公共所有权］当属这一范畴。第二个维度是"紧—松"因素，它涵盖法律与秩序、资本惩罚、移民、种族关系等问题（Harrop and Miller，1987，第123页）。

必须强调，公共选择理论的选举模型直接对选民偏好总体分布的形状做出了实质性的假定。如果既定的ADP曲线或平面有意义，那么就有必要对个体投票者的偏好做出假定（比如单峰值效用图）。但总体分布曲线的形状不能源于个体层次上的假定。唐斯没有忽略这一事实。他认为，在经验上确定选民观点的形态是非常重要的。"很显然，投票者在政治天平［也就是ADP曲线］上的数量分布，在很大程度上决定了哪种民主将会得到发展"（Downs，1957，第121页；也可参见Dahl，1956，第90—102页）。相比之下，大多数技术性的公共选择文献所关注的是，"在形式模型中确定政党均衡的立场是否存在"。由于这种焦点与上述限制不一致，所以技术性公共选择文献都忽略了这些限制的重要性。但这些解释方法承认，"选举均衡和相应的孔多塞点（Condorcet point，政党或候选人都偏爱这个点，而不是成对进行比较时的所有其他点），对确切的偏好分布很敏感"（Ordeshook，1986，第173页）。非常值得注意的是，这种看法偏离了主流的分析。

对存在均衡政党竞争点的疑问，与意识形态维度的数量和参与竞

争的政党数量密切相关。在存在 3 个政党和 1 个选举维度的情况下，仍旧可能出现中间派投票者的集中趋势：对中间派政党的支持会被挤压，因为“外边的”两个政党会通过内移而将选票最大化。但在单维度选举中参与竞争的 4 个或多个政党很可能相互区别，特别是当 ADP 曲线呈扁平状或多峰值之时。3 个政党在两个维度中进行竞争的情形可能是不稳定的：即使出现了中间派投票者的集中趋势，一个政党也肯定能通过远离那一位置而增加它获得的支持率（Tullock，1967，第 54—55 页，以及 1976，第 23 页）。一般说来，存在的竞争维度越多，政党的立场就会随时间的变化而变得更加不稳定。参与竞争的竞争者越多，新的政党就越是容易参与竞争并吸引弃权者的选票，政党的立场也就不太可能集中于某一个点。只要政党不能越过相互的立场，我们就可以坚持这些普通的主张。比如，不允许最初是“左派”的政党突然采用比其“右翼”竞争者更为保守、更为紧缩或更为自由的立场（参见第五章）。

094

纵览公共选择理论对偏好的所有讨论可以发现，其中隐含着**亲近假定**（proximity assumption），即：投票者总是选择他们最接近的政党。如果每个人的效用图都是单峰值且对称的，那么保持“最接近”对所有投票者都有着同样的含义：在问题空间内可以轻易地接近。如果一些人拥有不对称的效用图，那么最接近于某个投票者的政党或候选人就是无差异曲线上最接近其最优点的那一个。如果人们拥有形状不同的无差异曲线（像图 4.2b 那样），那么哪个政党是最接近的就因人而异了。经济分析广泛地接受了这些与接近性相关的概念，但把这些概念应用到政治生活中却仍旧很有争议（Stokes，1963）。只要进行简要的分析就可以证明这一点。

假定政党竞争包含两个政党，并且发生于有两个维度的空间中。其中一个维度表示支持或反对福利国家供给的态度，另一个维度表示对环境保护和经济增长的态度（图 4.5）。社会中有 3 个投票者，他们的最优立场分别用 A、B、C 来表示。这显然是不现实的，但有助于保持图解的简单化（Chappell and Keech，1986）。首先假定这 3 个投票者都有充分发展的公共政策偏好，都有对称的单峰值效用图，他们也完全了解政党的政策立场。亲近假定认为，政策立场离投票者的最优点

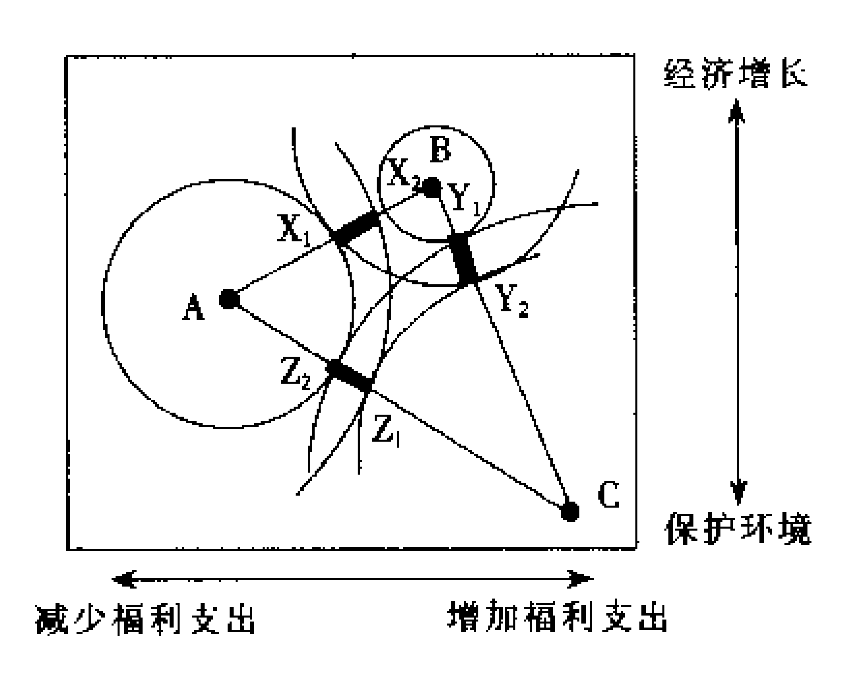


图 4.5　基于亲近假定的投票循环

越远，它就越是不可能吸引投票者。如果两个政党开始竞争以取得这些投票者的支持，那么他们应该定位在哪里？如果政党Ⅰ注意到投票者 A 和 B 的观点非常接近，它就可能位于 A 和 B 中间的 X_1 点。如果政党Ⅱ从另一点（比如说，在 B 和 C 的中间位置）开始，他们显然就会输掉第一轮选举，继而必须选择新的竞争性立场。通过选择直线 BC 上的点 Y_1，政党Ⅱ就拥有了 C 的支持，也吸引了 B 的选票。对于投票者 B 和 C 来说，Y_1 比 X_1 更接近于他们的最优立场。政党Ⅰ可能大幅度地改变位置，从 X_1 点移到直线 AC 上的 Z_1 点，从而最有可能击破新的获胜联盟。Z_1 点保留了 A 的选票，但更接近于 C 的最优水平。要打破这种模式，政党Ⅱ可能移向 X_1 点，它是政党Ⅰ的最初起点。这就形成了一个循环。随着时间的变化，如果两个政党在竞争中更为缓慢地改变自己的定位，他们的政策姿态就可能在粗线段 X_1-X_2、Y_1-Y_2 和 Z_1-Z_2 上的立场之间游移不定。显然，这是非均衡的解决方案，但所有 3 个系列的政策立场都完全是中间派的。

095　现在，我们暂时撇开亲近假定不谈，转而用拉比诺维兹和麦克多纳德（Rabinowitz and Macdonald，1989）对美国投票者的政策观点进行的经验性观察来取而代之。他们主张，绝大多数人都只对政治问题有着分散的"方向"感。他们大致知道自己对重要问题的立场是什么，政党和候选人又是基于什么立场的。如果一个政党与投票者 A 处于相同的问题"立场"上，这一立场就是投票者 A 的正值点；如果该政党处于另一方，这一立场就是负值点。正负情况如何，取决于政党倡导的

这个问题的强烈程度。如果该政党很重视它对该问题的立场,它就会对投票者产生更大影响。如果该政党很少谈及那个问题,处于何种立场就无足轻重了。所有这些对立场的判断部分地是象征性的,这在信息不太具体的基础上引起了情绪性反应。他们把两个意识形态维度的中间立场当作参考点,并把它们映射到图 4.6 的图解上。在这里,投票者 A、B 和 C 与先前的图解处于完全相同的位置。由于我们正遵循着"方向性模型",并且投票者也处于不同的象限之中,所以会出现完全不同的政党行为模式。比如,任何政党都不会定位于点 X_1。尽管在两个问题上同时接近于 A 和 B,政党选择 X_1 将会是中立的、没有特色的,以至于两个投票者都没有任何动机去支持它。相比之下,政党Ⅰ可能通过定位于点 T 而做得很好,即采取明确的福利扩张的姿态,而在经济增长与环境保护之间保持基本的中立。这种政策立场允许政党Ⅰ要求 B 和 C 都采取支持福利的观点,同时也不会在另一个问题上疏远投票者。同样,政党Ⅱ反而可能选择将自己定位于 S 点,即不突出它对福利的看法,但强调环境保护以吸引 C 和 A 的支持。

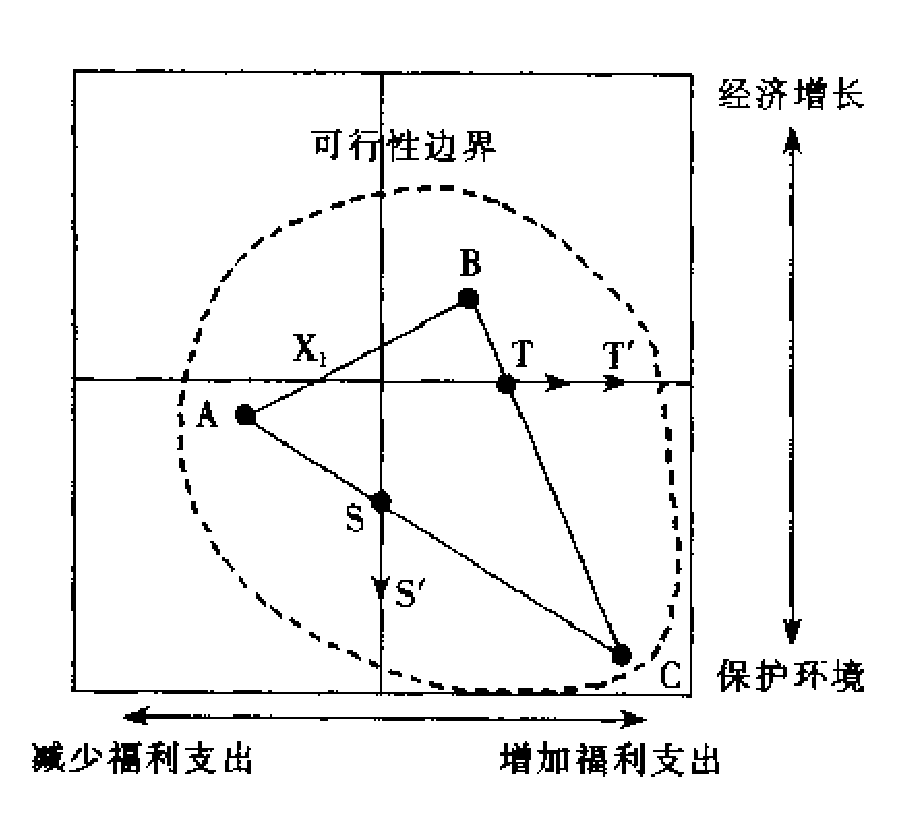


图 4.6 "方向性"投票产生的政党分歧

然而,这种"方向性模型"走得更远,它主张投票者会在某个问题上对政党创造的刺激强度产生回应:

> 某个候选人越是强烈地关注某个问题［但避免被认为是倡导极端主义的政策］，该候选人就越会激起选民更强烈地支持或反对那个问题。通过采取明确而稳固的立场，候选人能够制造一个问题，并使之成为评判自己的核心（Rabinowitz and Macdonald，1989，第 98 页）。

换言之，政党Ⅰ可能更应该通过从 T 点外推到 T′点，而增加福利问题的显著性。政党Ⅱ的一个竞争策略就是从 S 点外推到 S′点，即强调环境保护主义。这些解释途径直接与亲近假定背道而驰，然而它们看起来却是日常政治中非常熟悉的政治策略。源于该模型的一些经验性预测，已经得到了对美国总统大选所做研究的合理支持。那么最起码，"方向性模型"突显了亲近假定既很实质又有争议的特性。这种特性表明，人们总是会投票支持在空间上最接近的政党。即使那个政党的政策立场很单调，很没有特色，也不容易引起重视，甚至是那个政党表面上站在投票者关心的议题的对立面上，投票者也会表示支持。

097

概而言之，我们有充足的理由对公共选择理论的竞选模型的规范设置保持清醒认识和怀疑的态度，我们也必须对个人效用图的形态，对偏好总体分布的由来做出简约化的、可争论的假定。我们必须直接假定 ADP 曲线或平面的形状，并意识到 ADP 的不同形态实际上有着完全不同的意义。问题维度的数量，政党或候选人的数量，政党或候选人如何在问题空间内改变立场等因素，都对选举制度的运作具有重要的意义。最后，理性投票者总是基于接近性而投票这一假定，在逻辑上可能是有争议的。

（二）偏好的起源与变化

现有公共选择理论的阐释表明，在投票支持最接近于其个人最优水平的政党之前，人们会通过考察已经适度形成的偏好来决定如何投票。批评家回应道，选举抉择并不是那些只要被注意到就会被知晓（参见 Hare，1952；Kovesi，1971，他们对这些差别的哲学意义做出了解释）的简单偏好（比如偏好吃草莓而不是吃苹果）。相反，选举抉择是"意志力"或"自然出现的意志行为"，它只产生于竞选的背景之中，它

与偏好、经验分析和道德判断相混合(Lindblom,1977,第134—137页)。同样,普拉梅纳兹(Plamenatz,1973,第150页)也抱怨公共选择理论对民主做出的解释:

> [他们]将(个人的)目的或目标视为必然。他们既没有否认价值观和制度影响了人们的目的,也没有质疑这些因素是如何发挥影响的。事实上,他们对目的或目标的本质并不太感兴趣……他们只会描述那些政治性的目标。如果这些目标是可以通过政治行为来实现的非政治性目标,他们或多或少也会在抽象意义上加以接受。

唐斯非常坦率地阐述了公共选择投票行为理论的假定基础:

> 在理解投票者如何改变投票决定的时候,存在[一个主要的]问题……每个投票者都会比较真实的和假定的不同效用收入流,从而做出投票决定。为了决定每个政府行为会对其[效用]收入产生哪些影响,投票者会根据自己对"好社会"的看法,来评价政府行为的好坏。这一程序是理性的,因为在我们的模型中,每个公民都认为政府是实现他所看到的好社会的手段。
>
> 因而,一个人对每个政党的评价最终取决于他所拥有的关于该政党政策的信息,取决于他所了解到的政策信息与其个人对好社会的认知之间的关系。一旦投票者暂时决定如何投票了,只要这两个因素中有一个改变了,他也会被说服而改变主意。为了简化分析,**我们假定每个公民对好社会都有一个固定的认知**,并且每个公民都同样地将这种认知与自己对政党政策的了解联系起来。因而,只有新的信息才能说服他改变主意。
>
> **在本质上,我们正在假定公民的政治偏好是固定的**……
>
> 实际上,固定的政治偏好可能比固定的消费偏好更加合理,后者通常是[微观经济学]需求研究中的假定(Downs,

098

1957，第46—47页，强调为作者所加）。

传统微观经济学的一个重要遗产，就是把偏好看成是固定的、外生于正在分析的选择过程的。只有少数现代的经济学家，才考察了把偏好变化看成内生于他们所分析的经济过程的诸种方式（比如，von Weizsacker，1971）。其余的文献都把马歇尔（Marshall）和杰万斯（Jevons）的自觉性考虑（即确定“这样一个个体，他的愿望和偏好组合是严厉的、不能渗透的和独立的”）当成犯有时代性错误的“逻辑中断（logic-chopping）”（Robinson，1964，第51页）。相反，他们采用了阿罗（Arrow）所说的“经济理论的标准看法”中的某些内容：

> 在我们这个社会中，个人通过区分自己的价值观（也就是隐含在人们偏好或选择中的需要）而在可行方案中做出自由选择……个人价值观是客观的，它们不因决策过程的本质而改变（Arrow，1951，第7页）。
>
> 经济学家的任务就是追踪所有给定需要集合的结果……经济理论在很大程度上开始认为，需要是固定的（Friedman，1962，第13页）。
>
> 因为经济学家通常（特别是在近来）很少在以下方面有所贡献：理解偏好如何形成；假定偏好不随时间变化而发生实质性的改变；富人和穷人、不同社会和文化中的个人都极为不同（Becker，1966，第5页）。
>
> 以[传统]观点来看，所有研究和解释偏好的人都抛弃了对涉及偏好差别的经济现象所做出的解释（Stigler and Becker，1977，第76页）。

099 主流经济学家费尽力气传播的惟一可选假定，源于英格兰哲学家大卫·休谟（David Hume）的极端的主张：“各处的人们都是如此相像”，以至于我们可以假定人们对实际目的的偏好都是一致的。现今，这种思想最具影响力的翻版就是，“所有广泛的持续一致的行为”都可以这样来解释：每个人都有完全相同的潜在偏好，而不管他们是女人

还是男人,不管年龄如何,在所有的文化、阶层和历史时期中都是如此。以这种观点看来,人们收入和信息水平的差别,只解释了个人做出选择时的变化。"一个人不会为偏好而争论,他也不会为洛基山脉而争论。其中的缘由是相同的,因为它们都现实地存在着,什么时候都是如此。所有人也都会这样认为"(Stigler and Becker,1977,第76页)。迄今为止,公共选择理论对政治的解释已经拒绝沿着这条途径而走向假定的非现实主义。他们坚持认为,人们的偏好完全是因人而异的、固定的,并且独立于政党竞争或竞选过程。

这种立场也被保留了,因为它与传统的自由民主政治理论密切吻合。在经济学中,消费者主权的铁律强调,人们自己决定需要什么。他们不能拥有由公司广告或对偏好的商业控制所强加给他们的需要。类似的公理支持了多元主义者和新右派的看法,即投票者做出决定时,并不会因为受到政党竞选的影响而改变偏好。绝大多数公共选择文献:

> 都坚持道德和经验性基础,即:理性选择框架预先假定在所有的(或绝大多数)选民中间存在自主的目标,这是独立地评价政党的充分必要条件。抛弃这种看法就意味着采用更具精英主义特征的解释,这与对代议制民主的正常辩护完全相反。在代议制民主中,政党塑造着选民的偏好(Budge and Farlie,1977,第383页)。

公共选择理论的阐释认为,偏好在许多方面都不受政党竞争影响(Dunleavy and Ward,1981,第359—360页)。然而,我们可以将这些不同形式的固定偏好的假定浓缩到简单的运算法则(如图4.7所示)之中。由此而产生的问题在于,偏好的总体分布在选举期间是否会改变,从而回应不同类型的刺激。在图中所示的6个端点中,有4个与现有的公共选择文献一致。

方框A代表这种观点:投票者的偏好无论如何都不会改变,所以ADP曲线(或者是多维模型中的ADP平面)完全是固定的。某些计量性的公共选择解释很少谈及偏好变化,以至于它们看起来只是隐含地

100 采用了这种观点。它是斯蒂格勒(Stigler)和贝克尔(Becker)的经济学观点在政治分析中的等价物。他们认为,偏好不会因人因时而变。

方框 B 表达了这一信念:投票者观点的分布(及其在多维模型中对诸多问题的相对排序)只因回应外部事件或外部刺激而改变,但不会由于正在分析的政治或社会制度中的任何内部发展而改变。基于这种立场可以认为,在西方民主国家里,投票者的态度只因世界性的重大变化而改变。比如,人们普遍认为,欧佩克在 1973 年的石油提价中断了战后能源廉价供给的时代。在非常宏观的解释层次上,公众舆论的形态可能表现出相当大的持续性,就像美国的公众舆论形态那样(Page and Schapiro,1982)。但更为细致的分析迅速证明了广泛的重大变化:"公众舆论冷酷而长期的变化,反映了社会、技术和人口方面的重大变化"以及中短期的波动。对后一组进行分析可以发现,在所有被分析的问题中,美国公众对近半数问题的舆论都发生了重大变化

101 (大于 6%)(Page and Schapiro,1983,第 25—26 页,第 38 页)。

方框 C 承认,投票者的观点会由于社会内部变革而变化。但它否认政党竞争过程本身能够影响 ADP 曲线,它也否认会发生短期变化。唐斯(Downs,1957,第 47 页)曾一度主张,"即使[政治]偏好通常在长时间里会有重大变化,我们也仍旧应该相信,我们[对固定偏好]的假定在短期内是合理的,除了爆发战争或者发生其他社会剧变。"可是,为什么一些长期的社会变革(比如阶级结构、社会动员、生活标准、更好的教育等方面的变化,以及不断变化着的性别角色和种族态度)会影响偏好,而不是影响那些内生于竞选过程本身的变化(比如新政党的建立)?这个问题很难得到解释。

图 4.7 中的方框 D 承认,政党竞争能够导致选举期间偏好总体分布的长期变化,但它也认为任何短期变化都是根本不可行的。方框 C 承认社会内部的长期变革影响着 ADP,且只有一个例外,即与政党相关的变革。这种不合理的立场因此得到了解决。但其代价是,政党策略的变化本身可能影响偏好的分布。在讨论左—右政治谱系上 ADP 的不同形态时,唐斯(1957,第 129—130 页)曾一度公开承认这种观点:

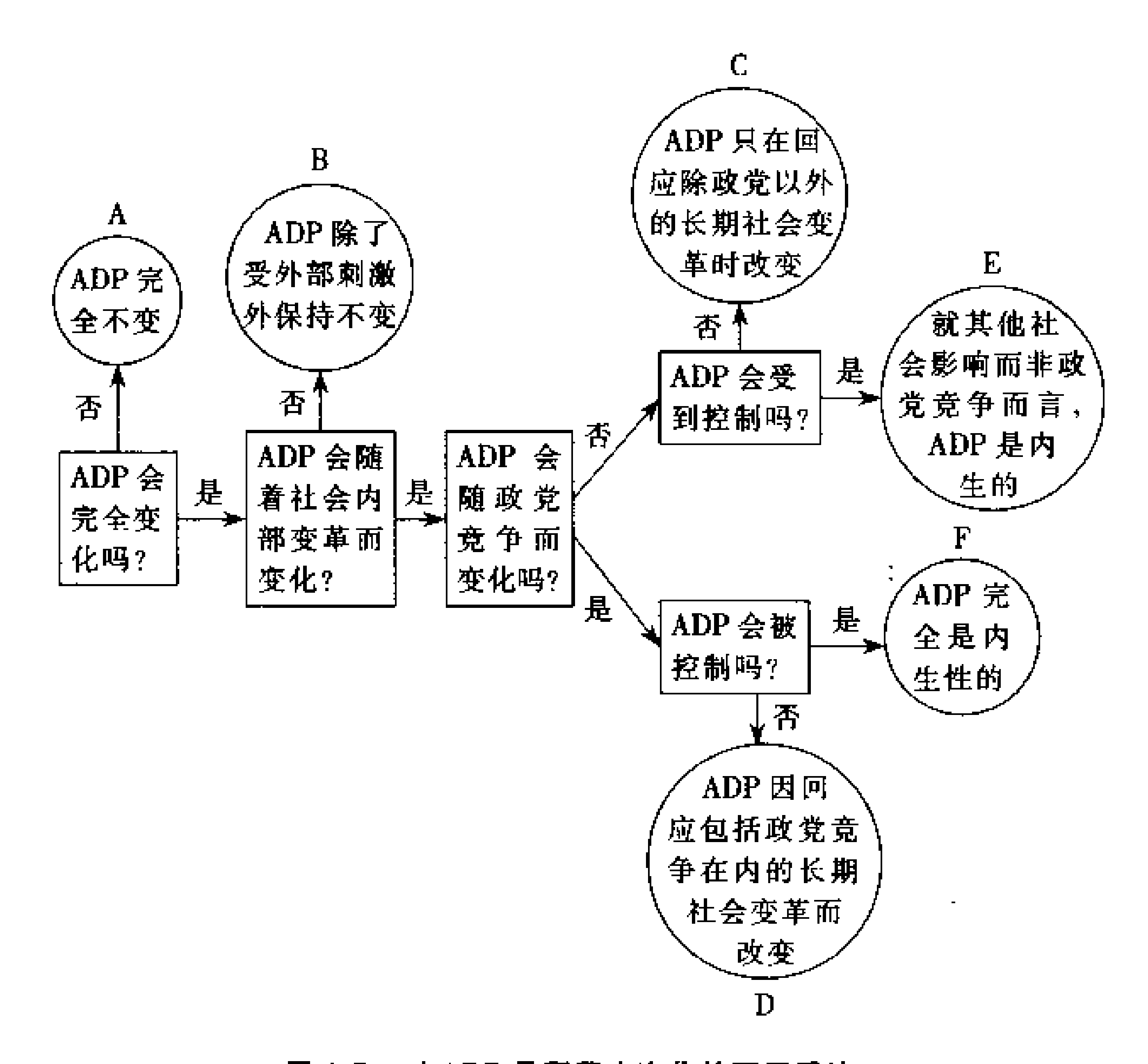


图4.7 对ADP是否回应变化的不同看法

> 当投票者按双峰的方式(也就是ADP曲线的两个顶点)集中在[政治]天平对立的两端时,很难维持平和的民主政府……渴望妥协的派系可能成长,因而改变了分布[趋向中心]……如果该政党的成长是投票者持续向中心移动的结果……那么该中心最终就占据优势地位了。

这里,除了根据敌对政治模型的线索做出隐含的分析之外,唐斯并没有明确或精确地说明产生"渴望妥协的派系"的原因(参见本书第149页)。也就是说,投票者最终意识到,政党竞争和政府决策都过度地分化了。那么,为什么"投票者会持续向中心移动"? 对这个问题的回答还没有任何线索。我们只能预先假定,新的中间派政党本身就是重要的影响力。然而,我们也可以认为这一引述重申了唐斯的正式立场,即:偏好是外生的、固定的,政党只是迎合了他们自己不能施加影响的趋势。

图4.7的运算法则中剩余的两个端点与现有公共选择理论的假定不一致。方框E认为,偏好的总体分布会发生变化,即使是在短期内也会以非常重要的方式发生转变。偏好总体分布的变化是社会内外部影响因素综合作用的结果。然而反常的是,惟独政党竞争过程本身才没有被当成ADP变化的根源。贝克尔明显改变了他早期对经济市场中偏好不变的看法。在解释利益集团过程时,贝克尔采用了这种古怪的姿态(Becker,1983,第392页):

102

> 可以断定,我已经表述了理性政治行为理论,但几乎没涉及到投票行为。这种忽略并非偶然,因为我确信,投票者的偏好通常不是政治行为中一支重要的**独立**力量。感兴趣的压力集团所提供的信息和假情报,能够控制和塑造这些偏好。他们通过改变足够多的投票者和政治家明显的"偏好",而部分地提高了自己的政治影响力。

但是,如果利益集团能够重塑投票者的观点,那么为什么拥有政策偏好的政党和政治候选人不能重塑投票者的偏好?为什么只有少数研究途径才隐含地承认具有这种可能性?

> 投票者的无知也可能解释政治形式(包括政治修辞、意识形态的附属物、长期选战中的忍耐和"忠诚的"面孔)的重要性,因为对实际问题很少拥有直接知识的投票者,必须会依赖天然的中介(Becker,1983,第393页)。

另一种补充性的经验主张认为,团体具有影响公众舆论的特殊能力。这种主张很难经得起检验。在美国的国家政治中,相对于主要大众媒介的影响力(源于时事评论家和"专家")而言,或者相对于总统和主要的反对派政治家的声明所产生的重大积极影响而言,利益集团的努力在总体上都与公众舆论的变化呈负相关关系(Page and Schapiro,1983)。因而看来,我们并没提供任何貌似合理的基础,以就方框E进行辩论。

相比之下，方框 F 提供了简单而连贯的立场。它与那些改变了美国公众舆论的事实相一致，也同样与英国那些不太系统化的证据相一致（Dunleavy and Husbands，1985，第五章，第七章）。偏好总体分布并非独立于政党竞争过程，它可能在某种程度上受政党短期和长期策略的影响，也可能受将要分析的社会内外部大量其他因素（特别是大众媒介的覆盖率和政府政策）的影响。第五章将对此做出说明。

唐斯格外坦诚地承认了其初始假定的不合理性，进而结束了他自己对静态政党竞争和动态政党竞争的讨论：

> 哪些力量影响了这一重要参数［ADP］？在研究之初，我们假定投票者的偏好是固定的，这意味着投票者［沿政治天平］的分布是给定的。因而我们避开了刚刚提出的问题，并自始至终都回避了这一问题。即使是现在，我们也同样不能回答这一问题。毕竟，［ADP］的决定因素是历史性的、文化性的和心理性的，也是经济性的。企图通过研究来分析这些决定因素，将大大地超过我们视野。
>
> 我们所能说的就是以下内容：(1)投票者的分布是铸就一国政治生活的重要决定因素；(2)其中的重大变化存在于最重要的、可能发生的政治事件当中；(3)尽管在某些条件下，政党在意识形态上会做出调整以适应偏好的这种分布，**他们也企图使投票者移向自己的位置，进而改变偏好的分布**（Downs，1957，第 140 页，强调为作者所加）。

103

然而对唐斯来说，以不现实的假定为起点这一问题并不是那么重要。他遵循了微观经济学最基本的方法论立场，即：如果实质的经验性假设可能从严格的、看起来可能不合理的假定中推导出来、进而成功地进行经验性检验，那么做出这些假定就是值得拥护的（Friedman，1962）。“理论模型应该首先通过其预测的准确性而非其假定的真实性来加以检验”（Downs，1957，第 21 页）。然而，在微观经济学和公共选择理论当中，无论如何都不能忽略固定偏好假定所存在的诸多问题。在新古典经济学的外衣之下，对上述问题的批驳已经被隐匿地讨

论了半个多世纪(Blaug,1980;Caldwell,1984)。批评家认为,将偏好变化纳入经济模型之中的重要意义在于,用以弥补检验这些模型的传统方法的无效性:

> 重要的是去理解……品味和偏好变化的可能性。而品味和偏好本身并不容易受到经验性检验的影响。口味和偏好发生变化的可能性使任何对理性假定的检验都会失效,而不管产生的结果是确定的例证还是不确定的例证。有一些数据可以说明,偏好顺序是可以传递的(也就是说,如果某人喜欢梨而不是苹果,喜欢苹果而不是葡萄,那么他也喜欢梨而不是葡萄)。我们通常可以用这些数据来说明消费者是理性的。然而,如果消费者的品味正在变化,显现出来的可传递性就可能反映非理性的行为。同样,不可传递性应该归结于品味的不断变化(从而坚持了理性行动者模型),或者是归结于消费者的非理性。那么,固定的或不固定的检验结果,显然都是不可解释的(Caldwell,1984,第 156 页)。

(三)固定的偏好与经验性研究

在公共选择理论的应用中,固定偏好问题困扰着经验性研究。也很少有学者能够体会到唐斯假定完全稳定的 ADP 曲线时存在的不安。为了描述这些困难,我们可以考虑戴维·罗伯特森(David Robertson)在《政党竞争理论》(*A Theory of Party Competition*,1976)一书中为检验唐斯的研究途径所做出的认真努力。他编纂了保守党和工党声明文件中的每个条目,进而研究了在 1924—1966 年间超过 11 次的普选中,英国两大政党所采取的策略。罗伯特森采用因素分析来检测 6 个基本问题维度的结构,这 6 个维度都隐藏在按时间顺序记载的变化非常明显的政策姿态之中。同时,这些维度也在代表政党"温和"或"极端"的简单政治谱系上得到体现。当然,政党的选举誓言是针对单一问题的,任何政党都不会定位于意识形态维度上某个单一的点,而会广泛地覆盖各种立场。

104

这样,关于每次选举中政党的“温和性”和“极端性”方面的数据与他们得到的选票相关。除了议会的最长任期为五年之外,英国的普选没有固定的时间表。通常,现任首相会在条件有利的时刻召集选举,但很少由于在议会中遭受重大挫败而把选举强加给少数党政府。英国的选举活动期非常短,选举公布后3至4周内就会进行民意测验。因此,罗伯特森主张,选举结果不应该是政党表明立场的后果,相反,它是政党发表声明时其支持水平的象征。这样,罗伯特森的研究旨在表明,政党在选举期间领先或落后时分别会追求哪种策略。他确信无疑地表明,工党选举获胜与采用温和的宣言立场相关,而保守党则在政绩很好时推进了更为极端的政策。

关于这一发现,罗伯特森采用了修正后的唐斯模型来加以解释。在1924—1966年间,保守党受到欢迎是因为,它们自先前的保守党/自由党两党执政时代以来,继承了大量忠实的投票者。相反,工党只是在1918年才首次在全国范围内参加竞选,并且只有相当少的忠实投票者。工党能够获得大多数的地位,只是由于他们转向ADP曲线上的中间派投票者的立场,这表示工党在选举期间总体的温和或极端立场。因为他们与以往的时期保持着连续性,所以在所有其他条件下,保守党都能获得大多数人的支持。这种有利的形势进而放宽了对保守党领袖的约束,他们能够采用更为极端的政策,即满足其政党活动家而不失去他们的选票,从而对有利的环境(不温和的工党立场)做出回应。当他们不能确定能否获胜时,政党领袖就会将选票最大化。在这一时期英国的一些选举中,保守党无论如何都肯定会获胜。在这重大关头,保守党领袖采用了在政党内部巩固其立场的政策,而不是积累更大多数的投票者。(这一假设得到了一些理论证据的支持。这些证据涉及到使政策忠诚处于良好状态时政治候选人的行为。此时,他们拥有赢得选举的机会。这有很多原因,而不仅仅是由于他们坚持了对某个议题的立场,比如在广播辩论中的出色表现。“只要存在必然的获胜机会,候选人都会希望提供接近自己的最优水平而不是接近反对者最优水平的政策(Chappell and Keech,1986,第895页)。)

105

罗伯特森的解释看来是无可争辩的:

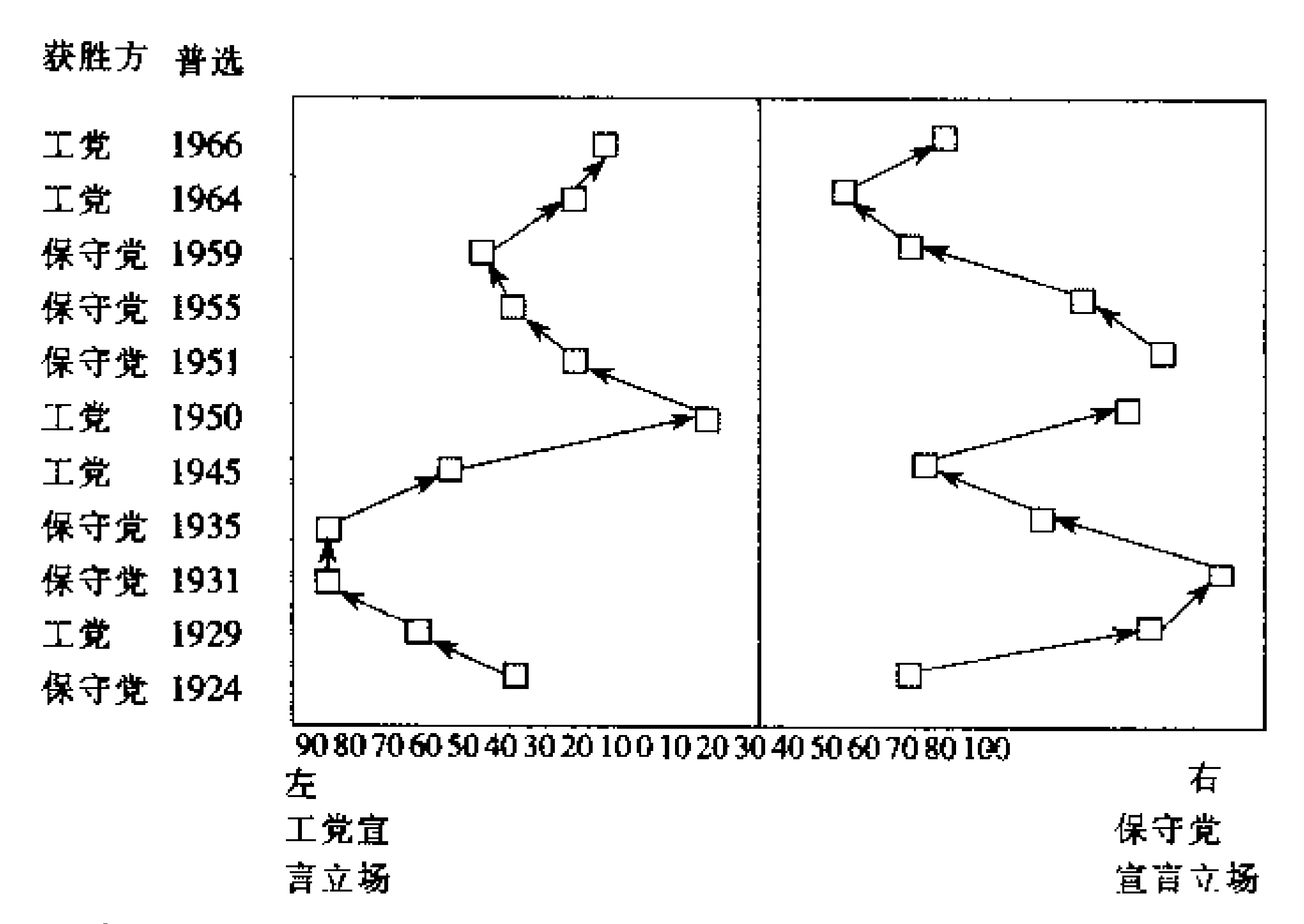
> 选举结果应该是"政党"受到普遍支持的指示器,而不是[政党表明策略的]结果。其一个合理的原因在于,如果不这样,就不可能一致地解释为什么保守党会由于变得温和而失去选票,工党则通过相似的变化获得这些选票。现有的空间竞争理论,或者事实上的理性或非理性投票理论,都不能做到这一点(Robertson,1976,第 135—136 页)。

然而,罗伯特森的"发现"主要依赖于外生性固定偏好的假定。保守党和工党在总体上温和或极端的立场,与 ADP 曲线以下区域的大小之间存在着相关关系。后者是他们吸引投票者支持的来源,并且是他们表明政策姿态的结果。

这种相关关系持续了 40 多年。在此期间,很多事情都发生变化了。保守党政府在 1926 年的总罢工中生存下来了,而罢工的失败则使工会运动陷入长期的衰退之中。20 世纪 30 年代严重的经济萧条与 1931 年少数派工党政府在削减公共支出问题上出现的分裂正好巧合,此后便进入了保守党支配"全国性"政府的年代。二战时,出现了所有政党联合执政的政府,随后出现了第一个多数派的工党政府,它建立了全面的福利国家和大型国有工业部门。英国被迫退出或放弃一系列海外殖民地和保护地,这在 20 年的时间里使大英帝国分崩离析。冷战降临时,英国建立了核威慑。在战后的时期里,出现了经济持续快速增长的历史时期。这将英国带入了"富足"时期。

只有当选举期间偏好的总体分布作为整体,在所有这些划时代的国内和国际变化中保持完全相同时,罗伯特森的分析才能自圆其说。继而,由于 ADP 完全是静止不变的,所以这一发现是合理的。它将工党的选举获胜与温和主义相联系,也将保守党的选举获胜与极端主义联系起来了。但如果 ADP 改变位置了,任何简单相关的统计数值都将是无意义的。一个政党的政策立场如果是"温和的",并且与第一次选举中的 ADP 相联系,那么这种立场接着就可能处于后来选举中另一个不同 ADP 的"极端"之外。

106



来源:Robertson(1976),第98页,图19。

图4.8　罗伯特森对英国政党的政策立场如何变化的描绘(1924—1966)

比如,假定投票者的观点在二战期间左移了,然后,尽管图4.8中保守党的政策立场在1945年(当时他们由于选民倒向工党而失败)明显地向中心位置移动,那么,**相对于投票者改变了的观点**而言,保守党人的宣言立场可能比20世纪30年代更为极端。同样,如果投票者不再对1945年到1950年间战后政府严厉控制经济的政策抱有幻想时,他们的观点可能快速向右移,偏爱回归到市场经济状态。在那种情况下,保守党在1950年和1951年(当时他们重新当选)显然更为极端的宣言本来是可以接近于新的中间派投票者的立场的。同样,公众舆论普遍左移,可以很好地解释工党在1964年的"东山再起"。

这一结论的重要意义在于,如果不能提供独立的数据,以表明选举期间的偏好分布在整个被研究的那一时期里都保持稳定,那么对公共选择理论投票行为模型的任何经验性检验都是不可行的。即使是在可以想像的最短选举时期里(比如英国的三周普选活动),几乎所有的经验现象都将得到解释,其依据是:人们改变自己的主意,从而在总体上导致不同选举期间ADP的变化。

107

（四）描绘偏好的变化

偏好总体分布出现变化可能有3个主要原因，其根源可以通过用图解阐明单个投票者效用图中的改变而得到最好的理解（图4.9）。显然，这些变化在对ADP产生明显影响之前，一定会在许多个体之间复制。但考察个体层次上偏好的变化将有助于我们的分析。第一，也是最为直接的，投票者可能只是决定改变自己的个人最优点的位置。在单一维度时，他的最优点在左—右方向上移动；而在二维体系中，则会出现更加复杂的圆周移动。图4.9a表明投票者最初的最优点，它处于二维空间的中心位置。其中，第一个维度是左—右的经济立场，第二个维度是强—弱的道德问题姿态。如果他改变偏好，以变成更加右翼的和意志坚强的，他的效用图就变成图4.9b所描绘的那样。请注意，投票者圆形的效用轮廓的圆心或无差异曲线已经改变了，但它们的形状仍旧未变。显然，在n维空间内，情况会更加复杂。

第二，在单维模型以外的其他条件下，投票者可能改变他在两个问题之间进行权衡的整个方式。图4.9中，从（a）到（c）的转变证明了这样一种情形，因为投票者的最优点和无差异曲线的形状都发生变化了，以体现新的优先性，而这种优先性被赋予强—弱问题维度而不是经济问题维度。甚至连图形本身的形状在这种情况下也会发生变化。比如，处于国防或外交政策危机时，绝大多数自由民主社会里的公众舆论，看来都认为解决该危机具有高度的优先性。在1982年3月，英国投票者都未曾意识到英国控制着福克兰群岛。该群岛位于南太平洋上，有8000英里远，只有大约400个家庭组成的少量人口。因而，他们的身份地位作为政策优先性是可以忽略的。然而，当该群岛在4月份被阿根廷空军入侵后，公众舆论才压倒性支持政府，要求以巨大的财政成本和相当多的生命损失为代价，重新夺回该群岛。解释这种变化最简便的方式就是，人们的偏好极大地改变了，因为重新控制或守卫福克兰群岛作为一个最具优先性和重要性的新问题突然出现。

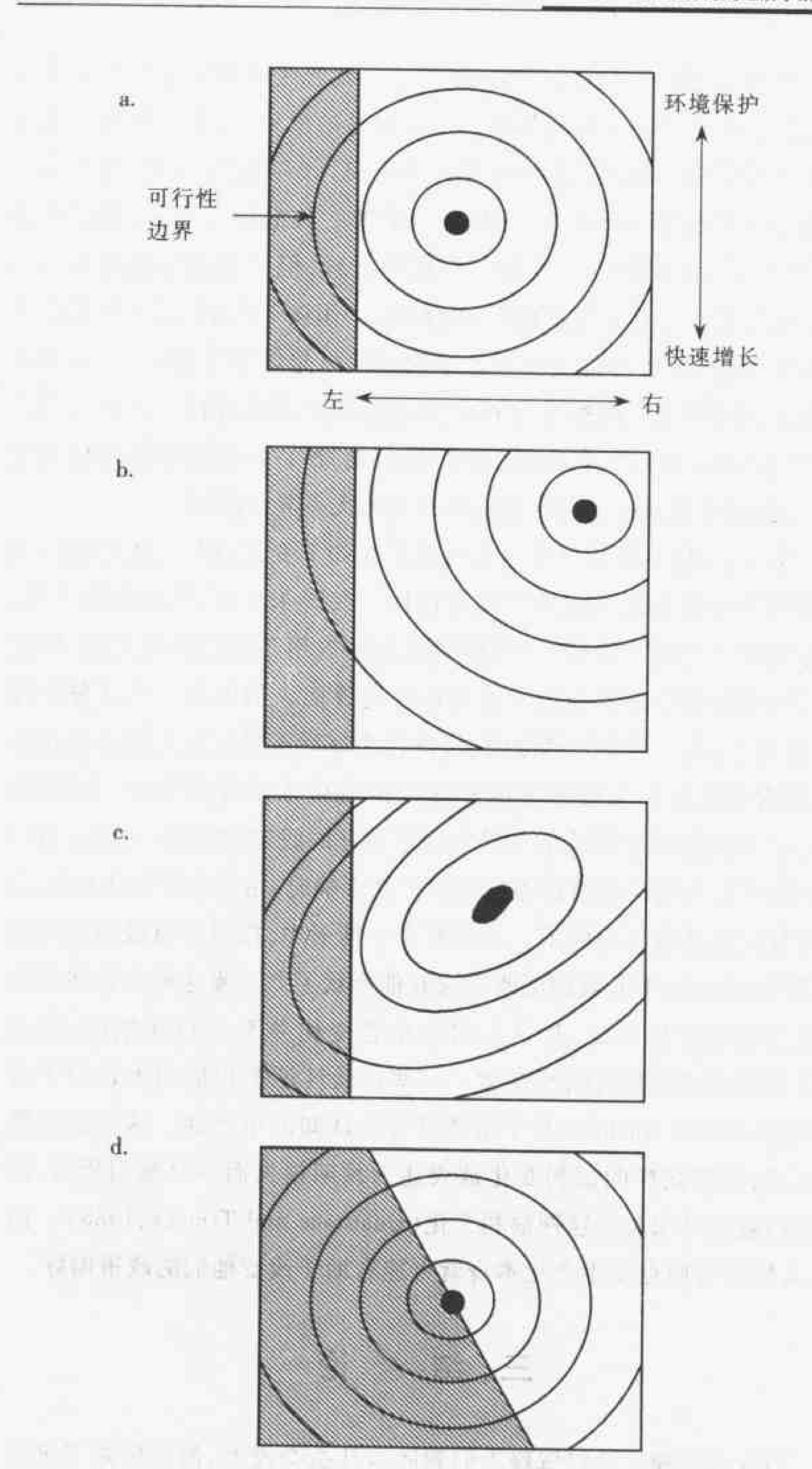


图 4.9　二维问题空间内个体投票者偏好的变化

然而，某些公共选择作家提出，问题显著性的变化并不构成偏好本身的变化。公众对福克兰群岛入侵事件的反应，只是回应被外生地改变了的环境。所以公众的反应并不构成人们需要的变化，而只是对他们想要实现的固定目标（比如对国防的一致的价值观，抵抗侵略者等等）在顺序上的修订。这种解释相当合理，但它并没有挽救外生性偏好的假定。与其他问题相比，赋予现行"国防"问题以显著性地位时所发生的转变，将会构成整个选举期间偏好总体分布的变化，因为投票者必须同时在一次选举中对所有问题维度做出选择。由于投票时诸多问题必须被相互有针对性地加以权衡，所以问题显著性的任何变化，都会要求重新描绘包含着这些维度的无差异曲线图。

第三，人们对可行性的认知可能发生如下变化，即：防止其效用图的某些部分被当成"现实的"政策选择。在图 4.9 中，从(a)到(d)的变化证明了这样一种情形：投票者根本的效用图仍旧是稳定的，但此图的实质性部分由于变化了的可行性边界而未被考虑。在这种情况下，我假定：由于某些外部原因（也许是全球性不景气），投票者现在认为，包含在其基本偏好图中的左翼经济战略难以得到执行。可以认为，(d)中的情形在形式上与外生固定偏好的假定相兼容。然而，当可行性边界对人们的投票行为施加决定性影响时，情形(d)与(b)或(c)的差异就只是名义上的了。在所有 3 个情形中，投票者**有效的**效用图已经明显从(a)中的效用图改变成其他形状了。只要这种变化在其他投票者之间重复出现，并且人们的主意变化并不会相互抵消，那么 ADP 的形态就会随时间而变化。一些经验性证据很恰当地说明了背景框架（context-framing）对于塑造可行性认知的重要性。这些经验性证据是：如果同样的福利变化被表述为预期损失而不是福利所得，那么人们就会更加关注这种福利变化（Quattrone and Tversky，1988）。因而，人们的参照点发生变化本身就可能有助于改变他们的政策偏好。

三、结　论

理性选择理论可以解释人们到底为什么会投票，但它回避了批评家所提出的重要问题。第一个重要步骤是远离现有文献的客观变量，

完全关注主观变量。团体认同模型解释了人们为什么加入团体。我们可以按基本相似的方式把它加以延伸，并应用到对投票决定的分析之中。人们会计算其投票对选举过程的影响。这种计算几乎不会由于投票与选举结果之间存在的不相关性发生变化而受到影响。在这里，不相关性是指人们的个人投票与其偏爱的政党获得成功之间的不相关性。但这种算计极大地受到政党可觉察的生存能力的影响。在推进人们可觉察到的、在选举结果中所下的赌注时，政党认同是很重要的。支持某个政党的私人成本和收益也影响了人们的选择，它们通常远远超出投票行为本身的成本和收益。

公共选择理论不能假定外生确定的投票者偏好，不过它们进行了有效的经验性分析。固定偏好假定的任何版本都不一致，它们都不能有效地宣告选民的主意变化是不合理的。这种压力解释了为什么： 110

> 关于投票者主权和政治平等的最简单的理论，都为政治不平等让路，为更具复杂性的理论中的政治和经济精英的影响力让路。即使是一个最值得珍惜的经济理论的公理（即假定公民拥有固定的政策偏好），在面对充分对待信息成本时就必须被放弃（Page，1978，第 7 页）。

因而，非常有必要达成两种共识。第一，“偏好并不是静态的，而是随时间而变化的；第二，偏好的变化确实从属于外部影响力”（Bartlett，1973，第 43 页）。本章的论证已经说明，政治偏好可以外在于政治过程本身而形成的看法，在理论和经验上都是难以成立的。下一章将说明，理性的政党领袖会在一切可能的时候采用政府权力，把投票者的观点重塑到有利的方向上来。通过这种说明，下一章也将解释，为什么公共选择理论在对竞选过程做出令人信服的解释时必须部分地将偏好内生化。 111

第五章
政党竞争——偏好塑造模型

（与休吉·沃德合著）

试图赢得选举的政党和候选人所采取的策略受投票者行为的影响，但还不至于像现有公共选择文献所假定的那样，完全受投票者行为的影响。空间模型强调，两党制下会存在一个接近于中间派投票者的均衡点。然而在经验上，我们常常可以看到，公共政策发生了明显的变化。“政策的大幅摇摆普遍存在，这使我们怀疑多数主义过程的数学模型。这些模型预测了政策的集中趋势，或者是政策在总体上的不稳定性，但实际生活中并没有出现这两种情况”（Romer and Rosenthal，1984，第 472 页）。正式的模型试图解释更为有限的周期性行为，但“仍旧没有解释美国和其他国家选举政治中最为重要的已被程式化的事实，即政党之间的永久性差别”（Chappell and Keech，1986，第 882 页）。

关键的问题在于，揭示政党竞争过程的内部因素怎样导致或维持了政党差异。我首先认为，公共选择理论关注采取偏好适应策略的（preference-accommodating）政党和政治领袖，并预期在竞选中会产生反对现任政党和政党领袖的偏见。这在经验上是不合理的。相反，解释政党和候选人如何努力改变投票者偏好，同时也就解释了现任政党和政党领袖所拥有的巨大优势。为了使政党能处于优势地位，政党和政党领袖都会利用政府权力。那么，政党领袖如何在偏好适应策略和偏好塑造策略中进行选择？影响这一选择的因素是多种多样的，它们植根于不同国家政党制度和制度安排的特性之中。

一、适应投票者的偏好

如果投票者的偏好是外生固定的,并且不因政党竞争过程而改变,那么选举策略的影响力就一定会受到限制。政党领袖或政治候选人不需要浪费时间或金钱,白费力气去充当舆论领袖或改变公民的偏好。结果,在现有公共选择理论的阐释中,政治家专门追求**偏好适应策略**。如果他们要战胜有活力的对手,理性的政党领袖就必须使他们的政策立场尽可能与多数投票者的偏好保持完全一致,或者至少与多党制下庞大的舆论集团保持一致。

所以,政治领袖通过两种重要行为来改变选举结果:发现绝大多数投票者的需要,然后"表述论点"从而提出这些偏好(Robertson,1976,12—15页)。对民意测验进行广泛的研究就可以发现,所有重要的政党和候选人大概都同样地了解公众舆论的基本轮廓。事实上,在最为形式化的公共选择模型当中,"候选人会就选举中每一个与投票者相关的问题表明立场,这些问题也一定会同样地影响着投票者评价所有参与竞争的候选人"(Rabinowitz and Macdonald,1989,第99页)。然而在实际中,仅仅依据固有的静态调查信息,还不足以估计投票者会怎样回应已提出的新的政策思想或选择,怎样回应对外政策或经济形势的外在变化。尽管人们可以凭借常识而了解选民先前回应类似刺激的事实,但仅仅依靠常识来理解现实政治的动态发展仍旧会是武断的(Lindblom and Cohen,1979)。

显然,政治家可能采用许多类同的阐释性策略,使人们确信他们的政策纲领与投票者的观点最为接近。只要占"绝对多数"的投票者拥有同一种观点,两党制中的领袖都会赞同这些立场。如果相对多数的投票者对特定问题持有明确的立场,政党领袖或候选人就会采取更为含糊的姿态,或者使他们的誓言更加含糊,从而避免疏远其他潜在的投票者。在只有少数人呼吁的问题上,只要偏好强度有所不同,政党领袖就仍然能够拼凑各种政策,充分吸引态度强烈的少数人改变他们的投票意向,但不会使反对派的舆论集团在同样程度上有所警觉或反抗,从而实现支持率方面的净所得。设计政党的宣传时,往往采用

圆滑世故的计算和判断。比如,在整个竞选活动中充分区别特定的计划以提供足够的多样性,防止政党的论点被多个政党的发言人和大众媒介错误地加以解释,或被反对派政治家错误表述。再比如,设计一些方法来淡化反对派的一面之词。

关于政党的政策立场问题,投票者可以获得的绝大多数"信息"都是在敌对中产生的。参与竞争的各个政党都会努力找出对方立场中的漏洞,或者被迫回应反对派的攻击。这种活跃的相互指责的潮流,为政治家的表述性职能和制造信息职能增添了额外的复杂性和动态的判断。公共选择理论家主张,这里涉及到的各种行为与我们通常赋予政治领袖的重要性完全相称。对于一个成功的政党来说,政治领袖应该比对手更擅长于表述某一事件,或者是对选民的需要做出多重的复杂判断。如果存在政党趋同的单一均衡点,那么政党的政治领导行为事实上就相当于最低纲领派的行动,政策立场基本上是静态的。然而,如果不存在这种均衡点,政党的政策立场就可能有效地进入议题空间,特别是政党立场循环通过重复的政策立场的地方(正如图 4.5 所示)。这里涉及的政治领袖的任务相当多。在以候选人为基础(candidate-based)或以政党为焦点(party-focused)的选举中,情况都是如此。

113

政治商业周期模型增加了非常有限的政府作用,从而影响选举过程。但它并不认为,政党或候选人只能通过偏好适应策略来参与竞争。面对着在任职期间混合使用通货紧缩和控制通货膨胀两种经济刺激的需要,理性的政府会尽其所能地确保其政策权衡在下一次选举期间能够控制通货膨胀(Frey,1978,第十至十一章;Alt and Chrystal,1983,第五至六章;Tufte,1978)。某些政府的经济政策决定可能会远离客观上适当的平衡,而屈从于它确保再次当选这一需要的影响。由于反对派一直保持着警惕性,大众媒体的覆盖率很高,金融市场能够实施密切的监督,投票者也能够获得丰富的信息等原因,这样的党派狂热既可能削弱选民的支持,也可能有助于该党派再度当选。因而,当执政党在各政党之间做出决策时,他们最有可能试图适应选民的偏好,或者试图计算人们在认知或态度上的各种短期行为。

(一)反对在职者的偏见

在存在完全信息和不受约束的条件下,政治领袖可以任意地改变政党的政策立场,从而优化他们对投票者的要求。在这种背景下,公共选择理论在简单地解释两党竞争时产生了一个根本性的问题。受理性驱动的反对者只会沿用所有用来吸引多数人支持的政府政策,并将其纳入到自己的政纲之中。而执政党却受到了严格的限制,他们在制定政策时必须相信,在整个选举期间,都没有决定性的或者可传递的偏好顺序。比如,我们考虑一个非常简单的循环多数的例子。3 个投票者必须决定,如何从国防预算中抽出一部分用以实现"和平收益"的资源,转而配置到削减税收、公众保健或反毒"战争"上来。 114

	第一偏好	第二偏好	第三偏好
投票者 A	削减税收	公众保健	反毒战争
投票者 B	公众保健	反毒战争	削减税收
投票者 C	反毒战争	削减税收	公众保健

在对这些偏好进行排序时,任何一个选择都不可能获得相对于其他两个备选方案的明显多数。

对执政党来说,它必须对资源配置承担责任并在结果之间做出明确的选择,因而就会出现无赢家的情形(no-win situation):

> [由于循环多数],政府选择的任何可选方案,在重复的选举中都可能被其他方案击败。如果政府选择[削减税收],[投票者]B 和 C 都会偏爱[反毒战争]。如果政府选择[反毒战争],投票者 A 和 B 就会投票支持选择[公众保健]的反对派。最终,如果政府选择[公众保健],反对派就可能选择[削减税收],而[投票者]A 和 C 就会偏爱[削减税收]而不是[公众保健]。只要政府必须首先承担责任,反对派就能选择其他备选方案,在所有其他问题上与政府计划展开竞争,以把选举集中到这一问题上来,从而击败在职者。不管在职者选择什么样的方案,情况都是如此!

> 既然政府几乎在每项决定中都面对着两种以上的备选政策，我们就可以假定，它在每次选举期间至少会有一次遭遇到这种困境。任何其他的结论都要求投票者在每个问题的每个细节上达成高度共识……因而，一旦当选，政府就没有理由在任何问题上遵循多数原则。可以知道，如果遇上了一个[循环多数]的情形，不管这个情形多么平常，政府都会输给反对派。既然这是绝对可能的，政府就会根据多数原则以外的其他规则来采取行动，比如为其成员提供即时的物质所得。这样，政府采取行动以将选票最大化的假定，看起来就是自取灭亡(Downs,1957,第61—62页)。

事实上，当大量投票者必须同时解决多个问题时，理论上的模型化表明，只要所有在逻辑上可能的偏好顺序同样有可能出现，那么循环多数将在2/3以上的决策情形中出现(Frey,1978,第71—73页)。115 在实践中，许多逻辑上可能的偏好顺序很少出现，而其他顺序则出现得很频繁，以至于循环多数并不像某些规范解释(formal accounts)所说的那样，使一个问题悬而未决。然而，"[投票]悖论并非三人选举和三方案议程的人为产物。个人偏好的多种形态展现了循环的社会偏好，这些不可传递性可能包括大量备选方案"(Ordeshook,1986,第58页)。

因而，在存在完全确定性的情况下，执政党所面对的困难很可能在整个任职期间都是很严重的。这种反对在职者的偏见是政党竞争的纯粹的偏好适应模型所固有的，所以唐斯在说明中没有看到任何保持完全一致性的机会。相反，通过"默许的托辞"，唐斯决定"保留确定性，但忽略它对政党行为动机的影响。也就是说，我们假定政党决不会在一个任期过后，由于持续败北而放弃再度当选的愿望"(1957,第63页)。

显然，当投票者和政党领袖中间的不确定性得到承认时，反对派就更加难以在每个问题上(除了循环多数问题以外)与政府展开竞争。成本高昂和不完全信息也扩大了政治领袖自由裁量权的范围，减少了政府或反对派适应投票者偏好的精确性。这些影响意味着，政府不再会自动地被限制在一个任期之上。但规范模型强烈表明，密切追踪政

府政策的反对派仍旧处于优势地位。投票者越是较少地希望政党间的意识形态鸿沟转化为政策差别，反对派就越会受到偏爱（Enelow and Hinich，1982）。为了使反对党在一些问题上更难与政府竞争，就需要放弃预期性投票的观念。在这一观念中，投票者根据政党政策对未来的承诺而对其进行评估。更高水平的不确定性可能与公众的回溯性投票相关。所谓回溯性投票，是指公众让那些已经在任期内普遍使其个人福利受益的政府再度当选，否则就支持反对派（这一步骤实际上相当多地折中了公共选择的思想，即投票者以其对未来的预期为基础将净效用最大化。本来，回溯性投票替代了投票者作为理性上"满足的"行动者的想法，而只关注确保可以忍受的福利水平）。如果国际影响和社会—经济影响有利，那么由于以往的投票行为，政府可能更有力地采用政治商业周期去影响选举结果。但如果外部条件恶化了，或者过去的政策方案已经被证明是无效的或只是难以和谐，那么政府的明显优势就会迅速消失。同样，如果投票者对给定福利变化的偏好取决于这些变化被看做是所得或是损失，那么现任政府就会在经济形势良好的时期占据优势地位，但挑战者在经济不景气时也会得到偏爱（Quattrone and Tversky，1988）。 116

初始假定的所有这些变化，都使竞争过程变得更加不确定，因而有助于挽救多元主义者的预期——当前执政的政党领袖会调整公共政策，以维持其名声并确保再度当选。然而，这可能并不足以完全抵消现有公共选择模型中反对在职者的偏见。不确定性对政府和反对党的影响都是相同的，所以他们都会同样地减少反对派相对于政府的优势。前者更具灵活性，而后者必然会为其承诺所拖累。回溯性投票也不会消除反对党更大的策略自由，也不会消除受到强化的、区分其政策立场以吸引最大多数支持的机会。为什么我们通常不会认为政府在不利的方面与其反对派相竞争呢？要解释其中的缘由，我们就需要更深入地分析政府到底从赢得选举中获得了什么。

二、执 政 党

大多数公共选择文献都把选举当成完全抽象的竞争。参与者的

目的通常仅仅是为了获胜:"获得选票最多的候选人获胜;在这一意义上,该政体是民主的"(Budge and Farlie,1976,第170页)。但获胜必须具备哪些条件?对于寻求大众支持的相关政党而言,目的并非在下次获胜,并再次从不变的立场中赢得胜利。如果获胜的政治候选人只是拿了纪念勋章就被打发回家,那么我们就不能认为该政体是民主的。

在将自由民主国家的政治过程模型化时,公共选择文献要考虑的是,在选举中获得最多选票的政党(或是政党联盟,领袖候选人)必须实施或保持对政府机构和政府权力的控制。至少,唐斯认为这一要求是其模型的本质特征:

> 在每次选举中,获得最多选票的政党(尽管不一定是大多数)控制着整个政府,直到下次选举……执政党因而在宪法的约束内拥有无限的行动自由……在经济上,其权力不受任何限制。它可以将一切国有化,或把一切都交给私人(行动者),或者在这些极端之间实现平衡。它可以强加任何税收,实施它喜欢的任何支出政策……
>
> 如果我们的模型要保持内在一致,那么模型中的政府至少在理论上必须能够履行政府的社会职能……这一研究中所采用的政府的定义,是从罗伯特 A · 达尔(Robert A. Dahl)和查尔斯 E · 林德布洛姆(Charles E. Lindblom,1953,第42页)那里借鉴来的。他们写道:"政府是这样一些组织,他们拥有充分的垄断控制权,以坚持有秩序地解决他们在这一领域内与其他组织间的争端……不管谁控制政府,他通常都拥有问题的**最终决定权**;不管谁控制政府,他都能强制性地对该领域中的其他组织执行某些决定"……
>
> 在现实生活中,政府事实上几乎总是做一个组织在想像上能够做的一切事情……每个政府都是在社会中拥有最终权力的机构,也就是说,它能够强迫所有其他团体服从其决定,而这些团体却不能同样地强迫它……这样,政府就是一个特殊的、独特的社会代理人(Downs,1957,第11—12页,第21—23页)。

117

唐斯显然努力将竞选模型化为获得政府权力的机制，并将后者视为竞选的主要功能。但这些主张直接与被强烈坚持的外生固定偏好假定相冲突，关于后者我们已经在第四章中讨论过了。我们无法同时坚持唐斯模型的两大部分。如果政府权力像唐斯所说的那样具有格外重大的意义，它就使执政党有能力改变选举中偏好的总体分布，从而在事实上改变个体投票者偏好。作为"在社会中拥有最终权力的机构"，政府能够在任何问题上拥有"最终发言权"；它必须在逻辑上能够满足人们不断变化的需要。如果否定政府具有这种能力，那么投票者的偏好显然就完全不因社会机构而改变了。这与斯蒂格勒和贝克尔(Stigler and Becker,1977)的立场相一致。

在公共选择理论的所有阐释中，执政党是由理性领导人所操纵的，他们渴望将再度当选的机会最大化。对他们来说，政府权力具有免费物品的性质，因而可以用政府权力来获得党派优势。在他们的政党没有把握获得足够的支持以再度当选时，政党领袖在逻辑上就会利用这种免费物品，最起码也要创造最低限度的大多数。在存在严重不确定性的条件下，政党领袖可能会确立可靠的获胜界限。在每种情况下，政党领袖都合理地、尽其所能地使用其对政府的控制，以使总体(因而也包括个人)偏好的变化有利于他们的政党。比如，在图5.1显示的情形中，政党A在ADP_1给定的总体偏好分布下赢得选举。但在

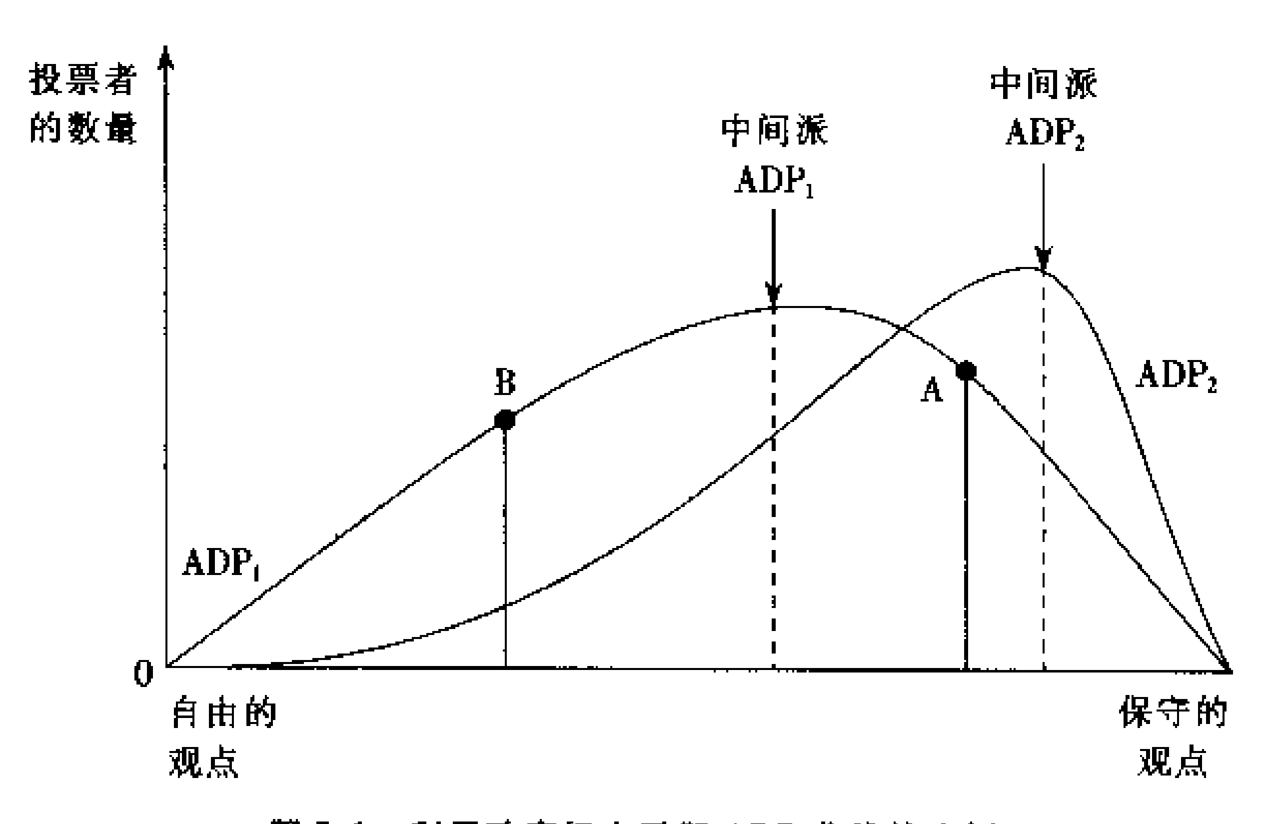


图5.1　利用政府权力重塑ADP曲线的实例

其任职期间,政党 A 追求能使投票者的分布有利地趋向于 ADP_2 的那些政策。既然政府实现这种改变的能力在社会机构中是独一无二的,118 投票者的偏好就不再固定地外生于政党竞争过程。相反,在现任执政党采取能改变 ADP 曲线或平面形状的**偏好塑造策略**的程度上,人们的政策口味和问题偏好就是在政党竞争过程本身之中内生性地确定的。

本部分余下内容首先详细阐述了允许执政党利用政府权力改变人们需要的那些机制,以此证明偏好塑造策略的逻辑可能性在经验上是很重要的。其次,我考察了主要的在野党如何才能以偏好塑造的方式使用政党权力,从而在某种程度上抵消或中和现任政府的努力。本章最后一部分探讨了决定政党领袖如何在偏好塑造策略和偏好适应策略中进行选择的那些因素。

(一)政府如何塑造偏好

在自由民主社会中,限制政府行为的正常"宪法约束"包括:法治对非普适化立法(non-universalized legislation)的约束,反对专断的或未经许可的执行性行为。这些规定用来确保部长或官员不至于从自己的利益出发,以"残暴的"方式滥用政府权力。此外,正如唐斯(Downs,1957,第 12 页)明确说明的那样,"这些约束中最重要的是,政府(也就是执政党)不能妨碍社会中其他政党的运作。它不能限制其他政党的言论自由,限制其他政党积极参加竞选的能力,更不能限制任何公民大胆反对任何政党的自由。"尽管这些限制被纳入公共选择模型,并作为自由民主定义的一部分,但执政党仍旧可以采用 4 种主 119 要的偏好塑造策略。

1. 党派的社会操纵

当政治结盟模式与人们的社会场所密切相关时,执政党就可以利用政府权力在社会结构方面创造有利的变化。政府确认那些对它的支持比较集中的社会场所或地理区域,并采用多种政策工具系统地促进这些场所或区域的发展。同时,压倒性地支持反对党的社会场所的发展,是不会受到鼓励的。比如在 20 世纪 80 年代,英国私营部门的投票者都不同程度地支持保守党,而公共部门中的人员更多支持工党

(Dunleavy,1980a;Dunleavy and Husbands,1985,第六章)。保守党政府的许多政策都旨在减少公共部门的就业。比如,将公共公司分散到股票交易之中(以低于市场的价格将小额股份配置给尽可能多的投票者);把其他公共企业降价卖给个体私人公司;把公共服务转让给私人的服务提供者;在国民保健机构(National Health Service)和地方政府中引入强制性竞争投标,从而普遍地将服务签约外包给私人公司(Ascher,1987)。

英国住房政策的悠久历史,表明了渗透着党派考虑的那些政策所具有的影响力。20 世纪 30 年代,伦敦郡政会的工党领袖承诺"将保守党党员赶出伦敦",由此发起了一项广泛的公共住宅计划,以增加支持工党的房客数量。这种策略变得如此成功,以至于到 20 世纪 70 年代末期,在伦敦的某些内部地区,公众拥有了 80% 的住宅股票。自 20 世纪 70 年代初期以来,保守党开始施加报复,他们鼓励郡政会将住房降价卖给他们的房客,从而将房客转化为房屋所有者,而这些所有者压倒性地支持保守党。1980 年,撒切尔政府强迫所有地方当局以低于市场财产估价的价格把住宅变卖给任何有意购买的房客。到 80 年代末期,房客可以交易他们的财产,直到其 70% 的市场价值已经扣除。当声望很高的保守党威斯敏斯特市议会在 1986 年选举中完全输给工党时,地方政党领袖冻结了市议会在边缘行政区的住房和公寓的所有新租赁,并以此作为回应。地方保守党党员启动了一项计划,以完全市场价格卖掉 1 万套市议会的地产,但不卖给现有的房客和市镇里等候公共住房的更穷的人员,而是卖给在该地区生活或工作的任何人。实际上,这意味着富有的中产阶层能够出得起极高的伦敦中心地带的房产价格。可以相信,他们一定会投保守党的票。在 1990 年的又一次地方选举中,保守党及时地获得了明显增加的大多数,以防止全国的选票流向工党。在 20 世纪 60 年代到 80 年代期间,全国和地方层次上的所有这些党派活动,增加了住房期限对英国投票行为的显著影响。在此期间,它更多地与党派选择相关而不是与社会阶层相关,而社会阶层曾经是英国政治生活的基础(Heath,1987,第 10 页)。 120

2. 调整社会相对地位

即使特定社会团体的规模不变,政府也可能实施干预,改变其相

对的社会和经济地位,以强化目标范畴中对政府的支持。如果执政党能够使自己的支持者获得比主要支持反对党的团体更好的境况,那么它就强化了所获得的支持。为了以有利的方式改变偏好的总体分布,政府必须让相互挤压或冲突的社会团体中的边缘投票者感受到比参照团体具有相对的优势地位。

英国的住房政策再次为这一策略提供了进一步的证据。战后期间,工党政府实施干预,以抑制所有公共住房房客的租金。他们最明显的党派措施就是租金冻结和特殊补贴。处于少数派地位的工党政府在1974年引入的这些措施,帮助它在未来的6个月内赢得第二次选举。相反,在整个战后时期里,保守党政府反而把公共住房的租金提高到"经济的"水平,削减公共补贴,减少地方当局新的建筑计划(Community Development Project,1976)。1980—1982年间,撒切尔政府将公共住房租金提高了80%;同时,住房出售的折扣率也提高了80%。房屋所有者的相对地位因保守党的政策而得到改善,主要的备选期限被弄得不太有吸引力了,所以他们对保守党的忠诚得到了巩固。政府不必增加投票者的绝对福利以增加忠诚,这只是经济衰退期或公共支出削减期的有效选择。

利用相对地位的特别有力(但不太具有可控性)的形式是,以能让在职者取得优势的方式使政府权力卷入社会紧张关系之中。比如,执政党可能会用政府机构和政府的合法性,来诋毁那些与反对派交往的团体,或者以能使反对集团与法律相冲突的方式行使自由裁量权,使他们不具有合法性。激起社会紧张通常为未来政府留下了长久性的问题。但当政治路线方面的社会分化很强烈时,从采用分化策略(它动员了大多数人反对小型的、被诋毁的少数集团)中获得的所得可能相当大。在多党制下,政治领袖甚至可能利用更加平衡的、潜在地易爆发的社会紧张关系。这只是为了增加他们的选票份额。20世纪70年代的黎巴嫩和北爱尔兰1969年以来的选举史都表明了这一点(O'Leary,1990)。

121

3. 环境管理

在某些情况下,执政党可能在总体上操纵国家的客观处境,特别是通过确定对外政策来取得党派优势。在绝大多数自由民主社会里,

公民都会在短期危机时因为爱国而支持他们的政府，特别是那些可以解决管理问题但不具有威胁性的危机。在更大的危机中，政府可能对投票者的生活施加额外的控制。这极大地增加了偏好塑造策略控制投票者的可行认知或信息的余地。在1982年福克兰群岛战争期间，英国保守党政府最初看起来受到了阿根廷人侵福克兰群岛的严重伤害。但在军事上重新控制该地区期间，政府能够系统地束缚和包装新闻，这在表面上只是为了不危害英国士兵的生活。通过阻止对政府政策进行任何有敌意的监察，这种新闻管制帮助保守党在舆论测验排名中上升了17%，并从战后历任政府支持率都很低的纪录，上升到接近50%的普遍支持(Dunleavy and Husbands,1985,第67—70页)。

对外政策危机也对许多投票者的可行性认知产生了有力的短期影响(参见本书第122页)，它取消了通过谈判或国际主义的方案解决问题的可能性，即使选民先前支持这些政策。比如，在1914年8月，欧洲社会主义运动的延续对国际主义者有所贡献，然而他们却支持政府投人到第一次世界大战之中。内部危机也可能被执政党加以利用，特别是与强调紧张以取得党派优势的策略相结合时更是如此。1974年初，爱德华·希思(Edward Heath)领导的英国保守党政府突然召集了一次普选，因为煤炭业矿工联合会举行罢工反对政府强加的工资限制。在竞选活动期间，政府将制造业的工作时间限制在每周工作3天，并在晚上10:30关闭所有电视网络，以此来保护能源。这些措施有力地展现了政府对全国形势的认知，并使投票者意识到危机感。然而，保守党战略家不能使为期4周的竞选只关注这一个问题。当其他问题也表现出来时(比如恶化的通货膨胀)，保守党最初获得的领先地位被侵蚀了。尽管有这些措施，他们最终还是以非常接近的票数输给了工党。

环境管理策略有利用内外危机来改变ADP曲线的作用。这些策略是极其例外的，也可能是有风险的。相比之下，传统的政治商业周期使政府例行性地控制国民经济，以改变摇摆的投票者的境遇。比如，潜在的失业者会由于竞选活动期间适度的通货再膨胀而找到工作，而那些已经就业的人则会看到他们带回家的工资提高了，并发现跳槽或获得晋升都相对容易了。在整个选举期间累积起来的这种变

122

化，会迅速使公众产生对执政党绩效的迥然不同的认知。20 世纪 80 年代，政府已经采用他们的金融市场利率杠杆，作为他们在选举期间进行环境管理的重要手段。

4. 制度操纵

政府中的政治领袖通常能够改变将政党竞争结构化的“游戏规则”。在民主社会里，这种干预显然不能采取直接限制反对党向投票者表述论点的形式。在一些国家里，执政党可能影响选区的界限。比如，臭名昭著的重新划分选区使昆士兰（Queensland）完整的自由主义政府延续多年，在 1971 年以前委托给斯多蒙特（Stormont）的北爱尔兰政府统治之下，新教徒领导权也具有这种特征。同样，美国南部各州多年来一直通过歧视性注册法规（比如智力测验和选民注册的费用）阻止黑人公民投票。

然而，类似的影响也可以通过不太直接的手段而有效地实现。在单一制国家，执政党通常能够在全国范围内以提供政党优势的方式，重构地方政府的结构。1972—1974 年间，保守党政府让 1/6 的人员离开伦敦，即从占优势的、受工党控制或两党制的城市管理机构，转移到完全受保守党控制的郡政会，并借此重组了英国和威尔士的地方委员会体系（Dunleavy，1980b，第 89—90 页）。这些变化的结果是，3/5 的投票者生活在处于地方政府重要层次上的“稳健的”保守党区域里，这与不到 1/5 的投票者生活在稳健的工党区域里形成了对比。减少或者消除可选择的政治合法性中心（可能作为国家权力的垫脚石而服务于反对党），也可能极大地影响政党竞争，特别是在单一制国家里。因为单一制国家中，全国性执政党一定会阻止反对党获得制度性基础，从而设计自己的偏好塑造策略。比如在 20 世纪 80 年代中期，撒切尔政府的支出削减受到了 7 个受工党控制的大都市郡政会的强烈挑战，保守党则在 1985 年通过废除这些郡政会而做出回应。这在表面上是为了使城市政府“合理化”，但实际上是把其支出职能转移给大量准政府机构或更低层次郡政会的联合委员会（O’Leary，1987b）。

全国性制度的重大变化由于宪法约束而更少见（参见本书第 153 页），但一些实例再次表明了党派的强大影响力。1958 年，戴高乐将军被法国立法机构选举上台，并在重大危机期间当了 7 年总统。当

123

时,军队对阿尔及利亚的非殖民地化表示不满。在其任期过半时,他召集并赢得了一次单方面的(从而是违宪的)公民投票,讨论引入直接选举总统制度,而代替由议员直接选举的制度。这一改革改变了《第五共和国宪法》的总体平衡。此后,相互冲突的政党控制着总统和立法机构的前景,使法国投票者在20年的时间里,完全支持右派对政府的控制。1981年,当社会党人密特朗(Mitterrand)最终赢得对总统职位的控制时,他即刻召集了立法选举,并使社会党人在议会中获得多数席位。当他的政府支持率下降并面临1986年新一轮立法选举时,密特朗把议会选举的投票制度改成比例代表制。这种转变使社会党人在其不受欢迎时期仍旧能持有最大多数的席位,并且也分化了右翼政党,首次允许极端主义的法国国民阵线(French National Front)进人立法机构。右翼重新在议会中占据多数,并将立法机构选举制度改回到传统的法国两次投票制度。但密特朗仍旧在右翼政府中任职两年,并在1988年再次获胜当选为总统,然后他再次突然召集立法选举,从而消除了右派在议会中的多数并实现了另一个社会党的政府。

所有这4个偏好塑造策略(党派的社会操纵、调整社会相对地位、环境管理和制度操纵)都能为执政党赢得明显的党派优势。然而从以上讨论的所有实例中可以看出,这并不意味着只有偏好塑造策略才是政策变化的原因。在绝大多数情况下,党派优势方面的考虑只是那些部分地但却很重要地影响着政府决策的那些因素。这里的主张也并不意味着,党派对政府权力的利用总是会成功地为最初应用它们的政党提供选战的胜利。我的目标只是确定,存在大量潜在有效的偏好塑造策略,执政党也曾经采用过这些策略。

偏好塑造策略对政府权力的应用有相当多的不利之处。改变社会结构只能产生渐进的效果。因而对于已经确信能够延长其任期的执政党来说,党派的社会操纵最具生存能力,所以渐进变革只能在投票者偏好总体分布的明显转变中不断累积。赋予支持者一定的特权或使反对派社会团体失去优势,都可能在长期意义上伤害政府的合法性或国家的"治理能力"。对于基于党派优势的目的而强化了(本来是可以避免的)社会紧张的策略来说,这也是个重大问题。另一方面,调整社会相对地位的策略可以在短期内实现,并极具灵活性。与党派的

 社会操纵相结合，调整社会相对地位的策略可能在绝大多数民主政府4年或5年的生命跨度内，发挥重大的影响。

改变整个政体的状况可能产生极大的短期影响。但如果政府采取了并不明智的政策，那么在外部或内部危机等非常规情形中，这种环境管理也可能带来高风险。然而，以更为常规的形式（比如对政治商业周期的操纵）或者是处于人为危机时期，党派的成功本来就是相当确定的。比如，里根总统在1983年入侵格林纳达，布什总统在1989年入侵巴拿马。此时，即使对总统名声的长期影响很小，短期所得也可能是相当确定的。最后，制度控制的范围主要取决于宪政因素（参见本书第154页）。但至少在某些主要的西方国家里，事实却表明：这种策略可能对执政党产生迅速的积极影响，同时产生可以管理和预测的后果。

（二）政党权力与偏好塑造策略

有潜力组建下一届政府（独自或联盟组阁）的主要政党，也可以利用自己的合法性或影响力资源，利用他们未来回到政府的可能性，努力重塑投票者的偏好。这里有3个重要机制。

1. 使社会紧张资本化

主要的反对党（像政府一样）可能为了党派目的，而维持或恶化社会紧张关系。政党领袖“成为政府某些方面或所有方面的象征。他具有收益或伤害的能力，也具有威胁或确保的能力”（Edelman，1964，第73页）。当一个领袖决定打破先前的精英共识时，这种潜力最大，而精英共识则将某些类型的社会分工排除在政党竞争范围之外。“追随大众”并将非伦理或非预期的平民党态度合法化，可能使既定政党获得重要的党派收益。比如，在19世纪80年代，英国面临与爱尔兰民族主义相关的严重问题，这种民族主义促使自由党首相格莱斯登（Gladstone）提出地方自治（home rule）。兰多夫·丘吉尔勋爵（Lord Randoph Churchill）成功地推动其保守党领导集团中的同事，在占优势的新教圣地阿尔斯特（Ulster）“打出奥兰基这张牌（play the Orange card）”，这即刻导致了英国人对整个爱尔兰地方自治（主要都是旧教徒）的反对。这种开局确保保守党能够延长其执政期限，同时也激起

了爱尔兰的党派怨恨。新的人民党也可能突破“就具有极大影响的显著问题而确立的”精英共识，正如法国国民阵线在20世纪80年代中期公开要求种族主义情绪，而赢得1/7的法国投票者一样。即使是接近于政府的政党机器也能够不断地采取类似的策略。比如在1980年的总统竞选中，副总统布什就采用了臭名昭著的“威廉·霍顿”的广告，使人们感性地认为，民主党在对付黑人犯罪问题上比较软弱。

125

2. 联手操纵制度

在自由民主社会中，既定政党通常在一定程度上控制着将其竞争结构化的“游戏规则”。两党一边倒的传统，或与所有重要政党就选举安排进行协商，都允许政党领袖歧视新的加入者。他们相互串通，创造了选举制度的门槛(Taagepera and Shugart，1989)。在西德，宪法要求任何新的政党在联邦议会中完全获得席位之前，必须赢得5%的选票。在美国和英国，两个主要政党都受益于多数规则的选举。这种规则没有给拥有广泛的分散支持的第三支政党力量提供任何好处。保护寡头垄断而不是开放式竞争的努力也包括对竞选资金的规定(比如，以上一轮获得选票为基础，将政府资金用于政党宣传)，或者对进入受公众控制的广播媒体的规定。所有这些规定都人为地强化了既定政党的生存能力，设置了新政党必须跨越的额外的门槛，并鼓励投票者把支持新政党看成是“浪费选票”。

联手操纵制度的经典实例是美国总统竞选中的选举团制度(electoral college system)。它为民主党和共和党提供了广泛的保护，以反对“第三势力”的候选人。由于在每个州领先的候选人将赢得该州选举团的所有选票，这就使得第三势力的候选人可能在全国范围内赢得上百万张选票而没有赢得一个选举团的选票，除非他们能在某个州领先。约翰·安德森(John Anderson)在1980年的选举中就遭到了如此下场。该制度也使全国性政党不会受到只取得地区性支持的候选人的危害。与1968年的乔治·华莱士(George Wallace)相似，他们可能赢得其家乡所在州和相邻地区的选举团的选票，但在其他地区却由于该制度而受到惩罚。最后，选举团制度将美国各地选票影响力的重大差别制度化了，以确保主要政党组织的优势。对两党都“很关键的”大州(比如加利福尼亚、俄亥俄或伊利诺斯)，其选票对总统选举结果的

影响比那些小州(比如新英格兰地区)大13倍左右。

因为担心有竞争力的政党上台后会采取"一报还一报"的行为,政党权力的影响也可能阻碍现政府推行有敌意的制度变革。但当在职者确信未来不可能出现这样的权力变更时,这种约束就不存在了。在英国,由于担心工党政府可能限制商业团体的政治捐赠,保守党政府在40年里都一直不敢攻击工会的政治资助。然而,在工党于1983年的普选中惨败并被认为是未来也不可能掌权之后,保守党人在能够维持其政治资助之前,强制推行了周期性的工会选举。保守党的战略家为了能使工会大量地脱离工党而削弱国家财力对工会的支持。当所有59个受影响的工会的大量成员投票维持其资助时,该法律招致了相反的效果。

126

3. 议程设定

主要的政党能够重塑偏好,因为他们控制着政治议程。反对党的政策立场并不只是用来向选民表述投票最大化的论点,而可以成为削弱政府偏好塑造策略的武器。通过在政府立法决策的所有阶段进行激烈的争辩,许诺它的诉求和利用地方政府或利益集团来挫败政府的政策执行,活跃的反对党可能极大地改变投票者看待政策的方式,以及确定该政策是否可以持续或者取得成功。比如,战后的英国工党政府引入了3种不同的制度,对不劳而获的地价上涨所得征税,以增加收入、资助对绝大多数发展土地的公共持有(Cox,1984)。在每种情况下,保守党都承诺废弃该法案并保护土地自由市场,建议土地所有者保留其产权而不进入市场,直到他们能够重新上台。因而,这些措施都有助于取消该项政策。相比之下,瑞典社会民主党成功地将所有发展土地放给自治区管理,这部分是由于他们连续40年执掌政府权力。当决策者必须采用较长的时间限度,或者当两党的共识是投资的重要决定因素时,阻碍性地利用政党权力是最有效的。

新右派主张,反对党可能提高投票者对可行性的预期,从而更广泛地影响ADP曲线。长期以来,由于政党的权力更替,这种策略在潜在意义上是帮倒忙的。毕竟,每个即将上台的政府都有较高的预期。事实会评定这些预期,而这些预期是由先前他们作为反对派通过宣传而建立的,并将很快被证明是不可能的。多元主义者反而主张,投票

者会降低政治家承诺的份量，从而取消党派可能从抬高预期中获得的所得。但这种乐观主义可能低估了投票者相信新的社会或自然技术可以改变以往政策参数的意愿，或者是低估了投票者对象征性控制保持敏感性的能力。比如，罗纳德·里根在赢得 1980 年大选时采用了供给经济学的主张。他使美国的投票者相信，共和党能够在降低税率的同时，极大地增加国防方面的公共支出，保持核心的福利制度。对于从事短期行为并需要赢得选票的反对党来说，抬高预期通常是理性的，尽管它在长期会产生相反的后果或是可能被执政党用来反制反对党。

127

三、偏好塑造策略与偏好适应策略

利用政府权力的偏好塑造策略的重要性，并没有必然使竞选的天平倾向于执政党。这有几个理由：第一，它的效果部分地抵消了现有公共选择理论阐释中反对在职者的偏见。这在前文已经有所论及（参见本书第 129 页）。反对党以偏好塑造的方式使用政党权力，以阻碍执政党利用政府权力。此外，在野党也可能调整其政策立场以适应新形态的 ADP 曲线或平面。政府的制度控制使其反对者难以在失去权力时与其争斗，但以偏好适应策略作为回应，可能抵消了其他形式偏好塑造（社会操纵、控制社会相对地位和环境管理）策略的影响效果。比如，如果英国保守党成功地操纵了公共部门就业和公共住宅方面的大规模削减，那么工党为什么不能只改变其计划和竞选途径，以成功地求助于由更多房屋所有者和私营部门雇员所组成的选民呢？现有公共选择文献认为，这种抵消性反应是可行的，有灵活性的，并且是容易实现的。那么，政府中的理性政治家为什么在他的影响如此容易就被抵消时，还会采用长期的、难以控制的偏好塑造策略呢？

在这里，最普遍的回应涉及政党竞争的一般动态。只采用偏好适应策略的政党也面对其他政党的抵消性回应。在计量公共选择理论的抽象世界中，完全信息和政党彻底的领导控制看来都意味着，反对派可以迅速地效仿某个政党领袖采取的所有措施。因而，一旦两个竞争性的领导团队已经到达假定的、尽可能接近中间派投票者观点的均

衡立场，他们实际上就会放弃所有政治运动。既然投票者的偏好在这些模型中是外生固定的，针对领导阶层不作为的逻辑就得到强化了。然而即使是在这些解释中，如果政党 A 在变化了的环境中错误地坚持现有政策立场，而其竞争者 B 则积极地追求新的或改进的偏好适应策略，那么政党 A 就必定会失败。

在现实的政党制度中，选举立场的和谐调整很少是可行的。这使积极的政党领导层有潜力超越不积极的反对者。事实上，在公共选择模型中，如果任何领导层想要获得明确的相对优势，它就必须依赖拖延、不连续和不完全信息来阻碍其他政党的回应。即使所有政党都能够相当容易地改变其政党立场，放弃偏好塑造策略的现任政府也会将自己置于相对的劣势地位。如果政府更替发生了，那么反对党显然就会在赢得职位时利用偏好塑造策略进行干预。当仍旧处于反对党地位时，竞争性政党通常也能以偏好塑造的方式利用政党权力。

128

因而，政党竞争的一般逻辑可能在某种程度上使领导层利用政府权力重塑偏好，就像经济市场中的竞争压力使公司做出多种努力以发展并不断改进其产品一样。在这种背景环境之外，主要有两组影响力决定了执政党是追求偏好塑造策略还是追求偏好适应策略。政党制度的结构和运作，决定了政党领袖能在多大程度上轻易地实施偏好适应策略，因而决定了偏好塑造方法是何等的有吸引力。在自由民主社会里，不同的宪法和制度安排决定了政党领袖如何才能有效利用政府权力来取得党派优势。

（一）政党制度的影响

政党的政策立场显然具有固定性而不是变动性。在许多情形下，有效地重新确定政党的代表性将是困难而冒险的行为，它只能在经历相当多的时滞之后才能实现。表 5.1 列举的 5 个因素，都决定了政党领袖能在多大程度上轻易地改变政党计划或竞选立场。我将依次对此做出评价。

表 5.1 政党制度对选择偏好适应策略和偏好塑造策略的影响

	偏好适应策略受欢迎	偏好塑造策略受欢迎
在竞选中涉及到的问题	帕累托改进/扩大社会福利	零和的冲突很普遍
一致性对政党的约束	弱	强
政党意识形态的作用	弱	强
活动家/立法者/资金支持者对政党领袖的约束	弱	强
可比较的政党组织状况	对称的	不对称的

1. 问题的结构与社会冲突

通常以求助于投票者为基础的政党基本上围绕着零和的政策，这些政策重新分配社会资源但不能增加这些资源。在这种情形下，如果领导层想要吸引边缘投票者，政策变化就需要使政党现有的投票者承受福利上的损失。如果核心支持集团认为这种变化是“背叛”，并由于被疏远而弃权，那么投票者的净所得就会减少或被取消。在对 7 个西欧国家所进行的具体的纵向研究中，普塞沃斯基（Przeworski）和斯普拉格（Sprague，1986）极力主张，社会民主党领袖不能拓宽其选举诉求以容纳中产阶级团体，因为其现有对体力工人的要求，只有通过冲淡其政党对特殊阶层利益的保护才能加以改变。尤其是在法国和德国，中间派的策略暂时明显地倒向社会主义者对某次选举的支持；它在随后的争辩中导致了工人阶级选票的流失。 129

> 我们不可能漠视历史而去谈论选票最大化。将选举虚构为一系列不连续事件的做法也将不再成立。如果每次选举中的投票是以往策略的累积结果，那么政党领导层不会每隔几年就重新开创新的历史，为其政党选择一个能将其在已知公众舆论分布中置于最佳选举地位的策略……政党塑造着“公众舆论”：他们向公众表述社会的景象，唤起集体认同，慢慢地灌输政治使命……现今的许多客观条件都是昨天的错误。因此，当政党领导层为下一次选举选择策略时，他们就必须考虑可能遭遇到的情形。此时，他们将做出关涉未

来的战略决策(Przeworski and Sprague,1986,第125—126页)。

甚至当社会冲突分化得不太严重时,政党计划通常也会考虑集团联盟。他们既可能同意一系列最低限度的共同利益,也可能同意一系列并不相互影响的优先性考虑。努力整合新团体,可能极大地改变报酬结构,并动摇先前具有活力的联盟。在这些情形下,政党领导层将会发现偏好塑造策略更有吸引力。在现有的零和冲突结构内,可以采用社会操纵或控制社会相对地位的策略来维持或扩大支持。

130

2. 一致性

投票者、大众媒介和反对党会审视每个政党当前的声明,以检查这些声明是否与其先前的规划和以往的执政记录相符合。政治上的反对派会抓住政党的立场变化,或者把它当成承认过去的错误,或者当成该政党对新的主张缺乏使命感的象征。被大众媒介曝光后,这些攻击就获得了力量,因为在评价政党领袖是否在乎他们的承诺,是否会兑现其承诺时,投票者面临着艰巨的任务。政党当前立场与其以往记录之间的一致性越大,投票者对政党根据正式规划提供服务的能力和企图所打的折扣就越少。这种一致性的约束越强大,政党领袖就越是难以实施灵活的偏好适应策略,偏好塑造策略的相对吸引力也就越大。

3. 意识形态

在许多自由民主社会里(比如那些西欧国家),政党过多地投资于独特的意识形态之中。在隔绝和维持他们对投票者的长期要求,以及在多个问题领域之间形成政策一致性的过程中,这种意识形态发挥着重要作用。意识形态帮助投票者形成对政党的强烈的"品牌忠诚",也有助于创造独特的公众形象。后者降低了公民特别是边缘投票者的信息成本。唐斯把意识形态看成是政党对不确定性做出的重要回应,它代表着重要的"沉淀成本(sunk cost)",这是政党可能恶意答应取消的内容。"意识形态的一成不变是每个有责任感的政党的特征,因为环境的剧烈变化如果没有证明意识形态的合理性,政党便不能抛弃以往的行为。因而,政党纯理论的政策将慢慢改变以符合阶段性需要"(Downs,1957,第110页)。对意识形态提出质疑,或者改变既定的意

识形态,都冒着向投票者发出混乱信号的风险(特别是年长的投票者会最强烈地抵制变革)。尽管政党认同的巨大发展为政党领袖提供了抵御选举易变性的保护,它也减少了领袖操纵的自由,强化了正常的一致性约束。这再次限制了灵活采取偏好适应行为的可能性,而偏好塑造策略则为政党领袖提供了更大的支持,同时也保持了政党意识形态原封不动的机会。

自唐斯撰文以来,实体性的意识形态对于政党建设公众形象的重要性已经下降了。政党在大众媒介面前的表象性包装,已经变得更为世故、更加有效,直接的政治广告也变得更加重要。在明确表述特定政策或任何非常一致的意识形态之前,政府能够获得大众的诉求。在英国,社会民主党在1981年成立以后的几年里,主要展现出"温和的"形象,它拥有有声望的领袖,谴责保守党与工党之间过分两极化的冲突。然而在后来,政党意识形态的长期重要性也许体现在为社会民主党带来麻烦的分裂之中。1987年,在建议与另一个中间派政党(自由党)合并这一问题上,社会民主党分成两个竞争性派系。此后,这个衰落的政党于1990年瓦解了。形象、领导声望和机敏的政治广告,都足以使政党在"表述论点"时维持或改善短期的努力。当选举主要关注候选人而非政党时,这种影响可能正是所需要的。但在绝大多数议会制民主国家里,当竞选以政党为基础时,独特的意识形态仍旧对政党的长期生存有着生死攸关的影响。

131

4. 对领袖自主性的组织约束

大多数现有公共选择模型都直接假定,政党是受领袖严密控制的统一团队;领袖保持着完全的自主性;在决定政党代表哪些利益时,他们也不受政党活动家的控制。借此,大多数现有公共选择模型排除了政策变化的内部障碍。该模型非常符合美国总统的政党机器,因为它们在本质上是"躯壳"组织,它们被获胜的候选人根据原初性和政党惯例而接管了。当然,在获得政党提名的斗争中,大多数候选人(除了现任总统之外)从一开始就建立自己的竞选班子。在规模更大的全国竞选中,工人也被雇用为雇员而不是志愿者。

然而,作为对美国总体政党制度的概括,这些假定看起来不太可靠。在美国,大量近期研究已经强调了主要的政党组织持续履行职能

的重要性(Gibson *et al*,1989;Jones,1981),以及政党活动家之间永久性政策差别的重要意义。艾利克森(Erickson *et al.* 1989,第731—737页)认为,尽管民主党和共和党在美国各州立法机构中采用了广泛不同的策略,但:

> 在每个州,民主党精英都比共和党精英更加主张自由主义。在[我们的]约定的缩放比例假定下,每个民主党人都比其该州的舆论更加趋向自由主义,每个共和党人都比本州舆论更加趋向保守主义。在绝大多数州里,两党的分歧相当大:首先,州的民主党和共和党在立场上的分歧,超出了介于最保守和最自由的州之间的中间性州舆论的整个范围……州政党与全国性政党一样,都会被选举考虑推向中间派投票者的立场,并由于其活动家的偏好而远离中间派投票者的立场(Erickson *et al.* ,1989,第731页)。

其他研究表明,对意识形态的忠诚是衡量立法者保守或自由的一个指标,它解释了许多国会投票行为(Poole and Daniels,1985)。大量研究已经说明,美国的政治"越来越两极化"(Poole and Rosenthal,1984)。国会现任成员在其政策立场上,变得比他们所代表的选民更"极端"。这一强大的趋势值得注意,它显然对传统的竞选空间模型提出了一些问题(Rabinowitz and Macdonald,1989,第111—114页)。因为美国政党"能量巨大(multi-nuclear)",它将不同的"获得一个[选举]席位的集体努力"紧密联系在一起(Schlesinger,1985,第1153页),所以政党领袖有可能在总统竞选中比在地方选举中更加团结。

132

在多数西欧国家,从政党竞争的背景来看,假定领导层很团结显然是种族中心主义的。在那里,政党永远都是多成员组织。在这些制度中,所有政党领袖塑造或重塑政党政策的自由处理能力受到了实质性约束。这些约束来自于以下3个集团中:作为普通成员的政党活动家,政党在议会中的成员,稳固的资金支持者。通常在这些制度中,政党领袖由其议员或者政治活动家/普通成员直接选举产生。在某些由工会资助的社会主义政党中(比如英国工党),工会领袖在选择政党领

袖时也扮演着重要角色。为了拥有获得政府职位的机会，政治家必须首先获胜，然后在其政党机器内保持多数人的支持以成为政党领袖。集中于中间派活动家或中间派议员立场的情形将会出现在领袖选举中，背离这一立场的既定领袖总是会受到挑战。我们可以再次看到，政党领袖自主性所受到的这些组织限制越是严格，他们在适应投票者偏好方面的选择就越少，偏好塑造策略的吸引力就会更大。

唐斯承认，政党政策的不确定性总是会产生内部的争辩和党派之争。与一般的组织惯性相结合，它有可能对政党领袖施加特殊的一致性约束：

> 每个社会组织的相关制度都具有相对稳定性。这极大地强化了理性的墨守成规。因为单个的人认同特定的政策，所以政党总是有必要在改变立场前改变政党领导层。这意味着，政党内部的权力冲突只影响了政党政策变革的速度。政党内的不同团体把不同支配性的政党意识形态的渐变用作相互攻击的武器（Downs，1957，第110—111页）。

但在唐斯的解释中，政党活动家仍旧致力于获得选举胜利，所以政党领袖与政党活动家之间不存在最终目标的冲突，而只有对手段的争论。

“敌对政治”模型所做出的解释对这一前提提出了质疑。该模型指出，两党制下的政党活动家或立法者，大半都来自投票者所占据的完整的政治/意识形态谱系之中（Dunleavy and Husbands，1985，第38—46页）。因而，政党内部的民主过程阻止了左翼和右翼政党领袖推动接近中间派投票者立场的政策。在两党制下，政党活动家的控制和政党的内部民主意味着，政党领导层都不能集中于中间派投票者的偏好。两党都向投票者提供过于“极端”的政策，这种过度的两极化等于经常在选举期间向中间派多数投票者提供“霍布森选择（Hobson's choice）”，即两害相权取其轻（Finer，1980）。即使是在三党竞争中，这种约束也直接与不趋中（non-centre）的政党的选票最大化相冲突（图5.2）。在这里，政党A和政党B中理性的政党领袖只能将立场转向

133

中间派投票者的立场，从而在实际上与政党 C 相竞争。但他们可能被束缚在公开宣布各自的中间派活动家立场之上，因为他们担心失去政党领导层的地位，担心加重了组织内部具有破坏性的不满。相比之下，如果给定图中所示的 ADP 形态，核心政党 C 则不存在这些问题。

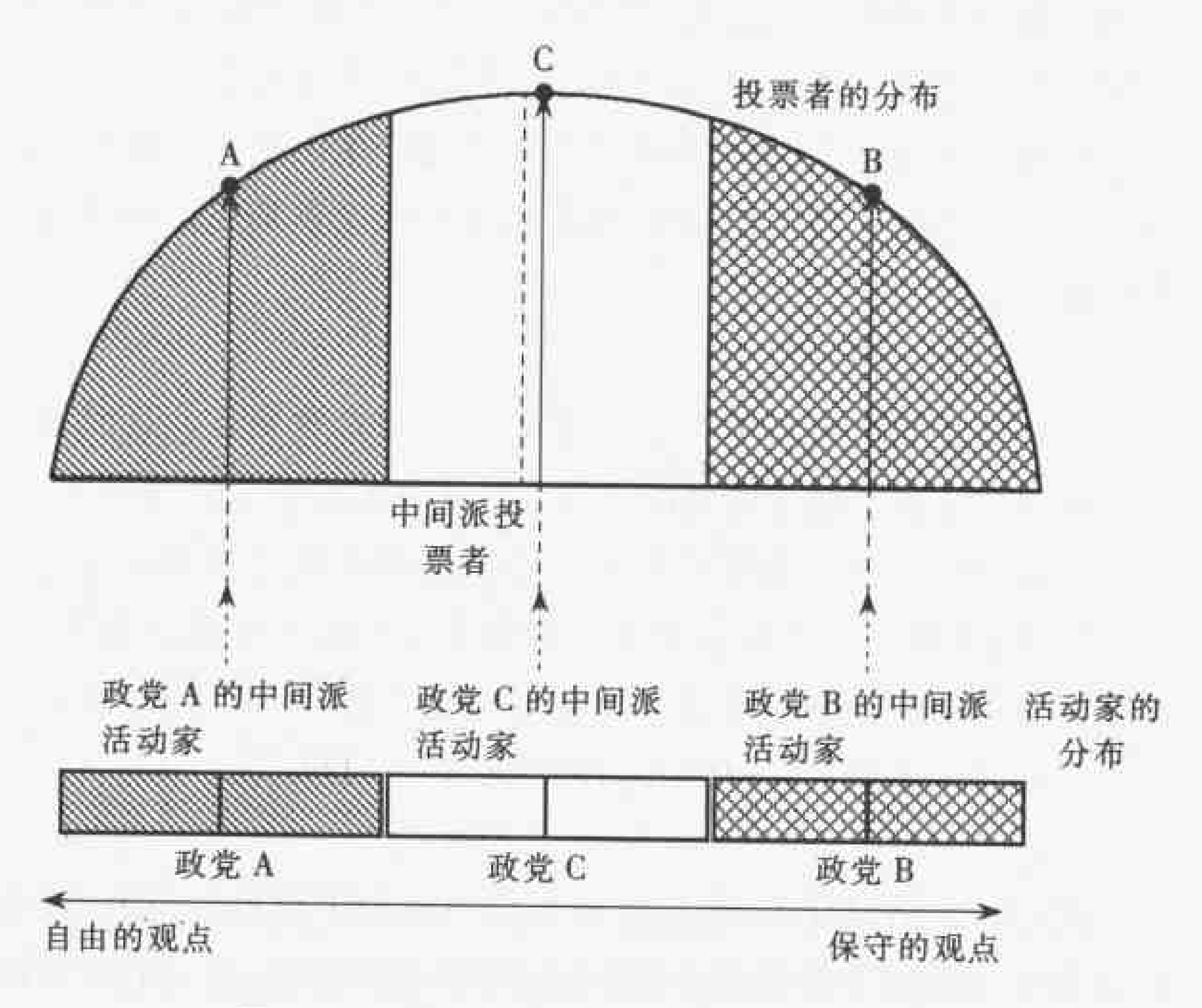


图 5.2　三党竞争下的简约化敌对政治模型

敌对政治模型对活动家的动机做出了不同的理性选择假定。通过这一假定，它也解释了这一问题：尽管反应迟钝的政党会遭受选举溃败，但政党领袖与政党活动家之间的紧张关系为什么会得以延续？

假定政党活动家是纯粹的思想家（ideologues）。也就是说，他们最初加入政党继而保留成员身份，是因为他们希望主要的政党会支持接近于其个人观点的事物。然后，政党活动家可能完全不受倡导特定预期政策的选举后果的影响。即使这看来有点牵强，但我们可以稳妥地假定：政党活动家希望看到的政策就是政党所采用的政策时，他们不如政党领

袖具有选票意识，他们更加关心看到政党坚持那些以他们的价值观来判断是正确的政治路线（Dunleavy and Husbands，1985，第 39 页）。

当政党内部的权力被分派给资金提供者，或者是有组织的利益集团支持者时，政党领袖进行政策变革的能力所受的约束，要比直接的政党活动家控制小一些。机构支持者可能更关心选举的胜利。同样，如果政党议员选择了政党领袖，那么当政党采用选票最大化的立场时，他们自己再次当选的机会就会得到改善。然而，自身意识形态强烈的资金援助者（比如工人运动）可能准备长期支持失利的政党。与边缘选区中的议员相比，处于安全席位的议员们可能不太愿意接受改变既定政策的做法。

所以在两党或三党制下，敌对政治的模型为政党领袖追求偏好塑造策略提供了强烈的动机，从而使中间派投票者的立场更接近于政党固定的政策立场。政治家可能同时追求选举胜利，让政党活动家或议员满意，维护或改进政党的统一。执政党也可能确信，如果它成功地实施了偏好塑造策略，反对党就不能以抵消性的偏好适应策略作为回应。

在多党制下，稳定的偏好总体分布中没有特定的峰值，领袖自由操纵所受的约束在选票最大化方面可能不会如此严重。政党活动家或议员在完整的投票者 ADP 上只占有一部分。但在多党形态下，政党无论如何都只能从相似的部分中取得支持，即集中于中间派投票者的立场，可能根本没有任何压力。然而，如果 ADP 的变化对某个政党不利，那么对政党领袖变更的内部约束，就极大地削弱了他们迅速有效地做出回应的能力。执政党可能再次确信，偏好塑造策略将为它提供相对于反对党的真正优势。

5. 政党组织的不对称

当政党 A 受政党领袖支配，而其竞争者 B 是内部民主的，或更多受议员和资金捐助者的控制之时，就会在两党制中产生特殊的动态变化，促进最大限度地利用偏好塑造策略。如果他们能获得权力，政党 B 的领袖就有强烈的动机去塑造偏好，因为他们以投票最大化方式改变政党规划或竞选立场的自主性，受政党活动家控制的影响相当有

限。政党 A 中的反对者知道,政党 B 特别地墨守成规,因而他们不能以偏好适应的方式对变化了的投票者偏好分布做出回应。政党 A 的领袖也知道,政党 B 如果赢得权力就有强烈的动机去塑造偏好,这产生了获得领先地位的动机。这种不对称的情形与英国在 20 世纪 70 年代和 80 年代的情形非常吻合。当时,工党通过选举团在该党选民成员和附属工会中获得 70% 的选票,来选举(定期地再选)政党领袖。而在保守党中,由议员根据自己的立场选举政党领袖。随着内部民主差别的显现,保守党政府对偏好塑造策略而不是偏好适应策略的应用变得更加自信和更加明显。

(二)宪法和制度的影响

将执政党与投票者联系起来的政治义务的线路越是清楚,现任者按自己喜欢的方式努力改变投票者观点的动机就越强。公共政策与单个政党或政党领袖之间的联系越是破碎、混乱和脆弱,现任者就越可能努力适应投票者的现有偏好。表 5.2 表明,宪法和制度安排的 6 个主要特征,扩大或降低了偏好塑造策略的可能性。

1. 政府权力集中

影响政党领袖是否追求某种偏好塑造策略(特别是制度控制)的背景性因素,是执政党在全国层次上实施的公共政策受到控制的程度。单一制国家没有独立的地方政府,这为中央政府重塑投票者偏好提供了最大余地。并且,如果不存在可替代的政府权力中心,反对党也就不能由此组织发起抵消性的措施。在这种情况下,他们就能够重塑投票者的偏好。在一些自由民主国家里(比如荷兰和爱尔兰),地方政府的作用极大地被剥夺了,中央政府任命的官员控制着自治区,地区性政府实际上也不存在。在英国,地方政府仍旧存在,但中央政府可以随意改造地方政府的权力和机构。

在大多数其他单一制国家里,中央政府对偏好塑造策略的利用受到了更大的限制。这些国家包括这样几种类型:在日本,地方政府根据宪法保护的尺度行事;在法国,地方政府在将政党政治和政治招募结构化时扮演重要角色;在丹麦和瑞典,地方政府执行几乎所有的福利国家政策。在这里,中央政府不能在地方政府结构或财政方面轻易

地实施尚未取得共识的变革。这或者是由于制度重构需要特殊的程序，或者是由于中央过分地依赖地方权威来有效地提供公共服务。

表 5.2 宪法和制度安排对选择偏好适应策略或偏好塑造策略的影响

	偏好适应策略受欢迎	折中情形	偏好塑造策略受欢迎
政府结构	联邦政府	地方政府强大或稳固的单一制国家	地方政府脆弱的集权式单一制国家
宪法安排	成文宪法/权利法案/强大的司法审查		不成文宪法/无权利法案或司法审查
权力分立	强烈的分立/立法机构和总统的独立选举		脆弱的分立/一次选举决定立法机构和政府
立法机构的类型	国会制度/对立法机构的预算权或立法权没有约束/选民代表重要而政党的作用脆弱		议会制度/执行者控制预算和绝大多数立法/强大的政党作用
选举制度	比例代表制度		多数规则或非比例代表制

在美国、加拿大、澳大利亚、德国、瑞士等国家里，联邦制度进一步阻碍了中央政府改变投票者观点的努力。因为在这些国家中，反对党通常控制着州或地区性政府以及地方权威，并且可以以抵消的方式利用这些权威。执政党在中央所做的重塑 ADP 曲线的努力，将会引起地方政府的强烈反应。这也许会使双方都竞相利用偏好塑造策略。显然，联邦制中的权力平衡并非是静止不变的。一直持续到 20 世纪 70 年代的公共支出增长，增加了中央政府许可其他机构使用资金的权力，从而增加了中央政府的政策影响力。但在联邦制下，为党派优势而利用政府权力的能力，与单一制国家所可以采用的偏好塑造策略，仍旧处于不同的结合状态之中。

2. 成文宪法

更为普遍的宪法约束（比如司法审查、权利法案，以及对政治化的权力运用的限制）限定了执政党采用偏好塑造策略的余地。英国拥有不成文宪法，所以在议会中占大多数席位的政府拥有不受约束的权

力。他们可以用宪法约束来重新安排政府机构，废除公民权利，甚至是复辟性地立法。而司法根本不可能对这些行为进行审查。其他自由民主国家拥有成文宪法，但在某些情形下（比如法兰西第五共和国），宪法相对容易改变，并且很少包含对公民权利的有效保护，或者是包含对政府行为合宪性的司法审查。在所有这些系统中，拥有明显大多数的执政党在基于党派目的而使用政府权力时，不会受到过度的约束。相反，就像在美国那样，当成文宪法难以修正，并且详细陈述了普遍的司法审查和明确的公民权利时，有效采用偏好塑造策略就更加困难。

3. 权力分立

当立法权和行政权没有有效分立时，偏好塑造策略的余地就得到强化了。在威斯敏斯特体系中，大多数政府都控制着立法机构的多数。在英国，拥有多数的政府有信心让议会不加修改地通过95%的立法。在威斯敏斯特制度下，立法行为缩小到只体现在政府和反对派之间的辩论之上。这些辩论绝大部分都远离决策过程。相反，当直选的总统领导行政机构（就像美国和法国那样）时，政府的两个分支机构就会受到不同政党的控制。在美国，众议院被民主党牢牢地控制了40年，参议院也主要被民主党控制。而大多数时间里，总统都是共和党人。当行政机构中的政党发起的政策措施在被行政机构执行之前就被立法机构中的反对派加以修正时，双方有效重塑偏好的余地都降低了。

4. 立法机构的类型

尽管立法机构的监督和控制制度广泛地相区别，布雷顿（Breton，1988）也仍旧提出，从公共选择的视角来看，这一基本划分存在于议会制度（特别是威斯敏斯特体系，如加拿大、英国、澳大利亚和新西兰）和国会制度（美国当然是这种制度的典范，事实上也几乎是惟一的实例）之间。议会制度极大增加了采用偏好塑造策略的压力，因为制度角色的平衡更偏爱行政机构而不是立法机构。制度通常禁止单个议员在未经政府同意的情况下提出公共支出计划。在实践中，他们很少采取立法行动来反对行政机构提议的法律的分量。预算控制集中在财政部，并且不通过立法机构来实施，因而利益集团游说也主要针对行政

138

机构。政党在议会中的会议得到了极大发展,这影响了行政机构的组成和政策优先性的选择,而且也通过严格的政党纪律,在实质上把单个议员纳入到支持政党领导的轨道上来。

相反,以美国模式为基础的国会制度,使塑造偏好的全国性努力非常难于执行。同时,它却鼓励采取偏好适应策略。国会直接发起并广泛地修正各种立法。预算合作主要发生在立法机构中,并通过委员会制度和预算方案来实现。因而利益集团游说和源于选民的压力,都直接针对国会中的代表。政党会议和领袖在决定立法机构自身运作的过程中发挥了重要作用,但不能直接决定政府的组成。尽管政党团结在唱名表决(roll call)投票行为中仍旧相当重要(Schlesinger,1985),但政党纪律在议会制度下的标准投票路线中的作用非常脆弱。这里,多重压力使轻易提出政治信誉要求(credit-claiming)更加困难。通过提供优良的选民服务记录,代表们可能获得个人再度当选的最佳机会。

当然,立法机构的运作方式也受到了政党制度特征的极大影响。立法机构中的政党纪律可能与政党领袖受约束的程度直接相区别。在那些由大众成员组成的,拥有充分发展的意识形态,拥有独特而持久的投票者形象的政党中,政党纪律最为重要。在这些情形下,立法机构中严格的政党纪律符合更一般的模式,该模式使得政府可能利用政府权力取得党派优势。相比之下,甚至在一党政府和以议会为基础的行政机构的情况下,执政党的政治信誉要求也更加困难,因为立法机构可能随心所欲并拥有相对的独立意志。比如,1945—1958年间的法兰西第四共和国。当投票者判断自己的投票记录而不是首先考察其党派联盟时,立法者在支持偏好塑造策略时就要进行更为复杂的算计。但只有当普遍脆弱的政党纪律与发达的国会制度相结合时(比如美国),发展一致的、党派取向的决策策略,才会在部门性游说和政治拨款(pork barrel politics)基于选民利益进行合作的重压之下,变得破裂和模糊不清(Mayhew,1974)。决定谁将成为立法席位政党候选人的初选,显然为现任立法者以政党为基础努力塑造偏好增添了更大的复杂性。

139

然而,立法者的动机仍旧可能共同受到发展了简单反应模式的投

票者的影响。即使在最不完整的制度下，情况也是如此。比如，维德福特(Weatherford，1983，第171页)对美国投票者在危机时期惩罚现任的代表和参议员的事实做出了解释：

> 很显然，经济条件对中期国会选举的影响，并没有决定宏观经济政策。任何个人至多在一次众议院和一次参议院竞争中投票。许多经济政策决定获得通过，并以此来回应选举期间并不明朗的当前形势。总统领导班子在这一领域内的作用得到了承认。在已知这些条件的情况下，经济投票对国会选举的首要影响，与其说趋向于通过人事改组而影响政策，倒不如说是趋向于通过改变官员觉察其动机的方式而影响政策。这一过程的关键在于以下要求：对潜在选举惩罚的相对明确的信息，将会在中期选举中得到转移。

既然危机时期的负面影响显然淹没了选民的努力效果，那么，即使当立法者首先倾向于采用偏好适应策略时，他们也可能仍旧偏爱偏好塑造策略，从而在影响政治商业周期的同时，也可能影响少数几个其他的宏观问题。

5. 选举制度

在自由民主社会里，计算选票、分配立法机构席位或行政职位的不同方式，对政党领袖重塑或适应偏好的动机有着重要的影响。在一些国家里，选举规则都规定，实现选票和席位之间的相称性具有高度的优先性(Taagepera and Shugart，1989，第一章)。这可能导致偏好适应策略占据支配地位的多党制和联合政府。在其他国家，特别是实行多数规则选举的国家里，投票制度反而向最大的政党提供了立法机构的多数，从而形成政府的稳定性。这种制度使偏好塑造策略更加可行，并且对现任政府更有吸引力，而现任政府也可能具有更大的持续性。

6. 多数的或联合的政府

位于政治谱系左端或右端的一党政府，可能比多党联合政府更容易追求偏好塑造策略。在多党联合政府的情况下，让所有政党都受益

的偏好塑造策略不可能获得一致的同意。明确地发起政策的单一执政党,也可能使投票者更容易分配政治信誉,以改进自己个人的状况和国家福利。即使是在执政联盟只涵盖政治谱系的一部分时,相关政党也只能同意符合其共同利益的偏好塑造策略。对于投票者来说,政治声望要求也更加复杂。联合政府也可能包括中间派政党,以及位于政治谱系左端或右端的政党。即使在多党制下,中间派政党也可能对独特的偏好塑造策略最不感兴趣。对采用政府权力获得党派优势的策略来说,最不利的条件就是庞大的联合政府。

然而,庞大联盟的合作式民主(consociational democracy)的特征代表着例外的情形,即:政府权力显然致力于塑造偏好的公平的努力,以确保和保护所有政党在执政联盟中的地位。合作主义(consociationalism)的基础是,将政府权力分配给代表社会中不同"支持力量"的政党(Lijphart,1984)。政党领袖进行合作以确保稳定的政府,并要求以党派控制自己分享的政府权力份额作为回报。这可以用来强化政党作为代表特殊社会领域的垄断性渠道的作用(参见 Rogowski,1974)。

7. 竞选的焦点

宪法安排在几个方面极大地影响着竞选的结构。直接选举产生的首席行政职位自动地产生了更关注人格(personality-focused)的选举。一些投票制度强化了政党纪律(特别是多数规则的选举),而另一些投票制度则产生了同一政党多个候选人之间的个人竞争(比如爱尔兰单--可转让的选票)。漠视投票者偏好的企图,在以党派为基础竞争政府权力的政治制度中,比在竞争实质上以候选人为基础的国家里更有可能出现。

政党有悠久的历史,但单个候选人及其竞选班子可能做出短期的政治算计,也可能只有短暂的政策影响。--些偏好塑造策略是渐进的,它们要求经历一段时间才能实现结果。因而,以政党为基础的政府比关注单个政治家的政府,更可能具备长期的战略眼光。明显以政党为基础的制度也极大地增强了一些政党内部的制度约束,这些政党迫使政党领袖采取偏好塑造策略。相比之下,在以候选人为基础的制度中,政党内部的考虑通常只对获胜候选人的操纵自由有着脆弱的约束。

141　宪法对政府领导人任职期限的约束导致了进一步的扭曲。在瑞士以政党为基础的制度下,首相的任期每年都围绕着内阁而改变。这种规定强化了政党或政府对投票者的共同责任,也强化了偏好塑造行为的动机。在以候选人为基础的制度下,被阻止连任的现行政府领导人,很少有动机去代表后来的候选人而采用偏好塑造策略。比如,根据1951年通过的《美国宪法》第二十二条修正案,任何在职的总统都不能连续3次任职。

(三)对政党制度和制度影响的概括

这些数目众多的考虑的总体影响,在任何政治制度中都很复杂,因为它们可能导向不同的方向。然而,英国和其他联邦制国家的威斯敏斯特型宪法和政党制度,显然使多重压力具体化。这些压力使偏好塑造策略对政党领袖有吸引力,并相对容易执行。相反,在美国,多种因素看来都迫使政治候选人趋向于适应投票者的偏好。

政治精英在实践中能在多大程度上影响或重塑公众舆论?与此相关的系统的经验性证据实际上只能从美国获得。在美国政治中,"结构性再联盟的发展"看来包括三个阶段:新的意识形态冲突首先出现在国会行为中,它们继而被接纳并在总统选举中得到有效体现,然后逐渐地改造了地方选举中重要政党的立场,以及投票者自己看待政策问题的方式(Macdonald and Rabinowitz,1987)。尽管美国的政治制度是支离破碎的,对重大公众舆论变化的分析也仍然表明,当不受欢迎的总统影响力很小时:

> 受欢迎的总统确实站在"恶霸的讲道坛(bully pulpit)"上。在一个对他极为重要的问题上,总统可能坚持不懈地重复发表演讲和声明,可能在逻辑上期望公众舆论在几个月内会有5到10个百分点的变化(Page,Schapiro and Dempsey,1987,第34页)。

在影响美国公众舆论的变化方面,反对党的发言人也具有重要作用。然而,相对于美国投票者对精英共识的态度(通过大众媒介来表

达并部分地受其影响)所受的影响而言,党派影响力的总和对公众舆论的影响相当有限。重要政党的偏好塑造能力会得到证明,但这种能力受其他影响因素的约束。这样的结果,与我们这里对在异常困难的背景下应用偏好塑造策略的美国政治所做的分析是完全吻合的。 142

(四)政党如何选择策略

作为强调偏好塑造策略重要性的最后方式,我将在更广泛的背景下简要地做出更新。政党就在这种背景下运作,并且他们面临着4种主要的策略选择。第一,与利益集团一样,政党想要向其支持者(既包括投票者也包括政党活动家)发送矛盾的信息。一方面,人们的个人参与对于获得选举成功非常重要。但另一方面,政党规模庞大也很有活力(所以他们的个人参与实际上在客观上与他们所获得的集体收益不相关)。政党看来有特殊的能力,能将自己从内生性团体转变成外生性团体。这主要通过利用政府权力(和政党权力)来重塑偏好并获得其支持基础。与利益集团相比较,政党发现在明确划分的人口群体中创造依赖性更加容易。他们可以使用政府权力和绝大多数政党制度寡头垄断的本质来影响投票者。因为政党的数量很少,并且具有社会包容性,所以当把政党与利益集团相比较时,从消费政党产出的过程中退出是特别困难的。

第二,如果将政党内部受活动家欢迎的程度或者对投票者的外部要求最大化,那么,民主政党的领袖通常会面对麻烦的抉择。对两党制或三党制下的左翼或右翼政党来说,维持独特政党规划的内部压力,与集中于中间派投票者立场的外部压力,有可能是互相矛盾的。相反,对于两党制或三党制下的中间派政党来说,以及对于稳定的多党制下的所有政党来说,内部压力和外部压力都更加相容。

第三,即使政党领袖像公共选择模型所建议的那样,专门运用偏好适应策略,他们也会在采取静态或动态立场时面对引人注目的困境(Page,1978)。当政党领袖为投票者提供明确的"选择"时,他们是在预期或引导公众舆论,是在发起新的政治计划,也是在以动态方式回应客观条件的不断变化。当政党领袖只对当前的舆论形态"随声附和"(或互相附和)时,他们是在采取更短期且更为反对冒险的观点,但

这种立场不会提供任何突破性利益。这里,我们可以在"选择"取向的领袖和熊彼特(Schumpeter)所说的企业家之间进行类比。在熊彼特看来,企业家就是发起和实施产品革新或产品差异的人。相比之下,"附和"取向的政党领袖与新古典理论中的企业家非常相似,后者的首要重点在于生产标准物品时降低成本。

第四,政党领袖必须选择所要采取的偏好适应策略和偏好塑造策略的某些组合,以回应上述若干复杂因素。

这些策略决定是密切相关联的。内外部压力如何强烈地约束着政党领袖,或者如何强烈地迫使政党领袖处于相互冲突的方向之中?143 这些因素都将影响政党领袖考虑改变 ADP 曲线的动机。偏好塑造策略也是管理规模控制问题的有效方式,特别是使其转向外生性团体的形态,并强化投票者对特定政党的依赖。改变人们的偏好也与预期投票者长期立场的"选择"取向的努力非常有效地联系在一起。

四、结 论

现有公共选择理论对政党竞争的解释,声称要为代议制政府的主要动态发展提出实证性(也就是经验性、非规范性的)的解释。但通过专门关注偏好适应策略并将其视为竞争机制,这种研究冒着被意识形态思维玷污的危险,即提供了对竞选的实证性(也就是过分乐观的)描述。从非常程式化地看待美国政治制度,到非常程式化地看待拥有完全不同的政党制度特征和制度安排的其他自由民主社会,这种危险已经迅速地渗透到这一普遍化的过程当中。公共选择文献在方式上更加形式化,从而隐瞒了它的基础性假定。并且,外生性偏好公理在"维持投票者对政党单方面施加影响"这一景象方面的重要性,已经从视野中消失了。政党竞争的目的已经被简化为政党领袖怪异的奉献(即为了自己的利益而获胜),而很少注意政党领袖如何才能利用政府权力取得自己的优势。

同时,偏好塑造策略模型也对政党竞争做出了解释。在这种解释里,公众舆论(也就是 ADP 曲线或平面)的形状是在竞争过程中内生性确定的。通常,在选择偏好塑造策略或偏好适应策略时,理性的政

党领袖会受到一些影响。偏好塑造模型也就这些影响因素提出了建议。在逻辑上，政府权力卷入政党竞争的事实必然要求放弃外生性偏好的假定。在经验上，相当多的证据都表明，可行的偏好塑造策略是存在的，它们被政党领袖在适当的背景下加以采用。但是，一个重要的研究领域仍旧在很大程度上没有被探讨，正如戴维·罗伯特森（Robertson，1976，第191页）所注意到的那样：

> 政党与投票者之间的互动，其许多方面都隐藏在令人难以置信的无知之中……我们仍旧知之甚少的是，政党能够（甚至是被迫）改变公众舆论本身，能够为其物品创造市场的程度。

144

第二部分

官 僚 制

第六章
现有公共选择模型对官僚制的解释

20 世纪 70 年代，传统公共行政研究途径开始显得疲弱和停滞。相比之下，政治经济学以其明确的政策分析指向和纯粹规范性的改革建议，提出了政府机构如何行为的逻辑或演绎模型(Ostrom，1971，1974)。公共选择理论的阐释得到广泛的接受，因为它们完全符合对官僚制的惯常看法或常识性看法。官员和公务员主要被描绘成想要在外部政治约束的条件下寻求预算最大化的群体。许多人都体验到，官僚制是扩张性的组织，它们不断寻求扩大其规模、人员、资金和运作范围。

关于官僚制的经济学文献有时可以追溯到凡·米西斯(Von Mises，1944)，或者是戈登·图洛克(Gordon Tullock)在美国政府部门任职期间所著的长篇评论——《官僚政治》(*The Politics of Bureaucracy*，1965)。然而，凡·米西斯的解释并不是公共选择研究，而图洛克的作品中"实际上并没有多少'经济学'的内容"(Niskanen，1987，第 136 页)。因而，本章关注的两部关键性公共选择著作是后来的作品，即安东尼·唐斯(Anthony Downs)的《透视官僚制》(*Inside Bureaucracy*，1967)以及威廉姆·尼斯坎南(William Niskanen)的《官僚制与代议制政府》(*Bureaucracy and Representative Government*，1971；也可参见 Niskanen，1973，1975，1978)。唐斯主要对政府机构在微观层次上的复杂运作给予了多元主义的描述，尼斯坎南对机构总体行为做出了新右派模型的解释。本章第一部分和第二部分将分别讨论这两种阐释。在本章的第三部分中，我将说明这两个模型为什么都具有现有公共选择途径所固有的共同缺陷。下一章中，我将引入机构塑造模型(Bureau-

147 shaping model),以作为解决这些问题的方案。

一、多元主义模型

唐斯的模型可以在4个标题下加以讨论:官僚需要什么;政府机构作为组织如何运作;机构运作的外部环境;以及理性官员所追求的总体策略。

(一)官僚的动机

官僚是为大型(公共部门或私营部门)组织长期工作的官员。在他们的工作环境中,官僚自己对组织有效性的贡献不能得到直接的评估(Downs,1967,第24—25页。本部分余下内容引用这一来源时只注明页码)。官僚与公司理论中的企业家或管理者一样,都扮演着供给方的角色。为了"推进"其解释,唐斯对官僚的偏好做出了角色确定(role-specific)的假设(就像公司理论的争论关注公司把什么最大化的可选假定一样)。非常有意义的是,一些模型认为官僚是需求理论中的消费者的等价物,但这些模型都不能对官僚的决策行为提出实质性的建议(Breton and Wintrobe,1982)。同时,正如多元主义对选举和加入团体行为的解释强调人们行为背后的多种原因一样,唐斯对官僚制的解释也将动机的多样性置于核心地位。他的重大难题是,怎样将上述强调的原因与有关官僚需求的简单而实质性的假定结合起来。他的解决办法是将理性官僚如何行为的一般模型与不同官僚个性的分类相结合。

1. 自利行为的一般模型

在其公共的或私人的角色中,官僚是理性的效用最大化者,他们将扣除成本后的收益最优化。"每个官员至少都部分地根据其自我利益行事,某些官员则只受其自我利益的驱使"(第83页)。并且,"每个官员都极大地受自我利益的驱使,甚至在以纯官方的身份行事时也是如此"(第262页)。他们的"一般动机"包括5个自利动机和4个潜在的利他目标。

自利动机

权力——在机构内部或在机构外部的权力。

货币收入。

威望。

便利——将个人努力最小化。

安全——"权力、货币收入、威望或便利在未来有损失的最小可能性。

148

更广泛的动机

个人忠诚——对临时工作团体、机构整体、更广泛的政府或者国家的忠诚。

认同特定的行动计划,或者是"使命责任感"。

为良好的工作绩效而自豪。

渴望服务于"公共利益"——也就是,官员相信机构在履行社会职能时应该做的事情。

官僚行为中的工具性动机体现在4个重要成见之中,这些成见贯穿于机构运作的各个方面(第77—78页)。第一,官员总是扭曲向上司或政治家传递的信息,从而从最有利的角度汇报自己或本部门的行为。第二,官员以自由裁量的方式回应上级或政治家的决定,即更迅速地执行与自身利益相一致的决定,并贬低那些不一致的决定的重要性。第三,从大致相当的政策选择中做出抉择时,官员们总是偏爱那些对自己利益有利的结果。最后,官员们"寻求"新政策方案的行为,极大地受到了自我利益的影响。

为了分析机构组成部分或整个机构如何行为,这些微观层次的主张相应地扩展了。组织的每一部分都处于部分的生态竞争之中,他们要求更多的资金、人员、政策"领地"或其他资源(第53—54页)。类似的描述也适用于整个机构:"每个大型组织都与它所涉及的其他机构处于部分的冲突之中"(第216页);"机构可能在领地争斗中投入大量的资源(以维护其现有职能或获得新职能),如果官员们没有成见,实际投入将比他们想要投入的更多"(第216页)。同样,机构可能具有惯性,"今天继续做他们昨天所做的事情"(第195页)。这是由

相当大的“沉淀成本(sunk costs)”所导致的。而“沉淀成本”则包括：过去在工厂和人事方面的投资，标准化运作程序，与客户、政治家和社会其他部分相联系的状态等内容。

与其他组织一样，机构也有着内在的扩张倾向，但是其所作所为却很少受到正式的约束(第17页)。机构增长的好处在于：有助于保留和更新人员，使领导者能够获得更大的权力、更多的收人和更高的威望，减少内部冲突，促进规模经济，防止高层人员变动，强化机构的生存能力。与小型机构相比，大型机构可能使它们的环境更稳定。“如果(高层官员)不必为增加更多人员而支付成本，他就有动力无限期地扩大组织规模，因为每个新成员都在某种程度上增加了高层官员总体的指挥行动能力。这就是机构通常的情形”(第141页)。

149

2. 动机的多样性

人们建构或解释自利行为的方式是可变的而非标准的。上述9种动机的不同权重，共同产生了5种官僚个性类型的官员。其中两种类型涉及狭义上自私自利的动机，其他类型则混合了自我利益和更广泛的利他考虑：

攀升者想要将自己的权力、收人和威望最大化。高级的攀升者可能使组织卷入更深，并推进有助于其个人发展的激进变革。

保守者同样是自私自利的，但需要平静的生活和稳定的未来。他们将便利和安全最大化，也可能想要提升其现有的权力、收人和威望水平。但保守者几乎抵制所有激进的组织变革，包括重要的机构增长或职能扩张。

狂热者属于混合类型。他们非常忠实地参与一些特别计划，这些计划是他们的“不可侵犯的政策”(第109页)。与攀升者一样，狂热者乐于拥护激进的变革，因为这些变革扩大了机构用以追求这些不可侵犯政策的责任或资源。但如果狂热者不能推进他们赞同的项目，他们就不会对获得更广泛的职能或角色感兴趣(第110页)。

倡导者有着更一般、更理想化的倾向，他们也力图把机构权力最大化，以追求机构使命或更好地服务于其客户团体。他们使个人福利与组织福利相一致，或者忠诚于客户。倡导者可能在机构内部鼓励有

限的竞争,并公平地看待机构内部事务。对于外部世界,他们是积极寻求更广泛的角色和更多资源的组织同党。“最具侵略性、最持久的‘官僚帝国主义(bureaucratic imperialism)’通常源于倡导者而不是攀升者”(第109页)。

政治家广泛地看待共同福利(general welfare),他们寻求权力就是为了实现共同福利。因而,他们接近于更古老的公共行政教科书中所描述的利他公务员的模型。

在不同的内部和外部环境条件下,官僚会如何行为?个性类型框架就此提出了一系列“法则”和次要的命题。机构有固定的生命周期。新机构的诞生可能是从现有组织中分离出来的,或者是源于一些狂热者的创业行为,或者是将政治领袖的非凡能力例行化,将政治领袖在政府中的影响力制度化。新机构吸引了大量的攀升者(他们把新机构当成快速晋升的阶梯)和狂热者(他们对机构的新项目有着使命责任感)。随着机构年龄的增长,攀升者的数量降至正常水平。处于晚年时期的机构越来越不具有扩张性,而主要倾向于维持既定的角色。在没有得到迅速增长或没有人员跳槽的情况下,机构存在的时间越长,它就越可能被保守者支配,越可能抵制任何形式的变革,此乃“**保守主义不断增长的法则**(law of increasing conservatism)”。 150

在个体层面上,所有官僚都可能随时间的消逝而成为保守者。这是“**保守主义者不断增多的法则**(law of increasing conserverism)”。当快速向上升迁的官员穷尽了可用的晋升选择时,他们就不再成为攀升者,继而成为保守者。没有得到晋升的中层官员采取保守者的态度,以此作为适应环境的手段。当拥有自利和利他混合动机的中层官员意识到自己的态度显然不能塑造机构政策时,他们就会滑向保守者主义。惟独不受这一法则影响的官员类型是强烈的狂热者,以及倡导者和政治家。前者对特定项目的忠诚,使他们在晋升或停留在现有职位之后仍旧继续存在;后两者的职位较高,足够对机构政策产生明显的个人影响力(第101—111页)。

总而言之,官员的分类、机构的生命周期模型以及由此而来的两个“法则”,在唐斯的解释中共同构成最突出的多元主义要素。它们与

自利行为的一般公理形成鲜明对比,并极大地冲淡了后者。

(二)作为组织的机构

多数对官僚制的经济学分析将工业化社会中协调社会行为的两种方式假定为基本的两分法,即市场和指令结构(参见本书第181—182页)。唐斯把这种对比称为"**层级法则**(law of hierarchy)":"在无市场条件下协调大规模行为,要求层级式的权威结构。这一法则直接源于每个个体都有有限的能力,个人冲突的根源也是根深蒂固的"(第52页)。尤其是,一般的自利公理意味着,如果不是为明确的指令结构所迫,行动者是不会合作的。然而,对政府机构所作的这种极端韦伯式(Ultra-Weberian)的描绘始终都是被允许的,因为多元主义更加强调人们抵制上司要求的能力和自利倾向。官僚个性的分类也模糊了对完全有效的层级控制的预期。这有如下4种含义:

第一,在监控他人行为时,任何个人都必然只有有限的控制范围,因而控制大型组织要求延伸的、多层次的层级结构。但在沟通流(flow of communications)向上运动的每个阶段上,官员都会过滤向上传递的信息从而维护自我利益。这是对自上而下制度的有效性施加的重要限制。特别是,"没有人能够完全控制大型组织的行为",这就是所谓的"**不完全控制法则**(law of imperfect control)"(第143页)。

151

第二,当机构规模变大时,用来执行临时任务的资源就减少了,因为内部管理任务消耗了更多的时间和精力,控制或监督问题随之增加了。因而,如果大型组织不能实现规模经济,它们就没有小型组织更有效率。机构内的信息失真和规避控制,也都加大了高层官员和执行层之间的隔阂。当然,高层官员可以设计一些方法来纠正(counterbiasing)从下属那里获得的信息。他们也可以设计控制技术,在绕过组织中间层次的情况下了解政策执行的真实情况。但所有这些努力都消耗资源。这种消耗只有经由以下两种途径才能被抵消:推进机构的总体预算和人员;赋予高级官员额外的支持、更为复杂的管理信息和控制制度。因而,"**控制衰减法则**(law of diminishing control)"认为,"组织变得越大,对高层人员的行为施加的控制就越脆弱"(第143页)。

第三,自利行为所产生的4种普遍偏见(即信息失真、有选择地执

行上司的命令、资源向私人目标的边际移动以及寻求行为的工具性模式)都意味着,中低层人员可能部分地抵消使层级管理更加严格的企图。因而唐斯的"**反控制法则**(law of counter-control)"坚持认为,"高层官员越是努力控制下属官员的行为,这些下属就越是会努力规避或阻碍这种控制"(第147页)。抵消性动员(countervailing mobilization)并不意味着不可能实施更多自上而下的控制,而只是实施控制通常都是有成本的。

第四,在等级结构的(rank-structured)机构中,个体官员或整个部门之间的冲突不能得到和平解决,而是沿着命令链向上推进,经由某个权威行动者的仲裁来解决。当太多问题以这种方式竞相升级时,高层管理者的工作负担就加重了,战略指导也受到损害。当几乎没有什么问题升级时,低层次官员的自由裁量行为就会产生大量的"执行赤字(implementation deficit)",即政策由于受到抵制而未能得到贯彻。因为控制随着规模的增加而减少,所以这些想法意味着:"组织变得越大,就越难协调诸多的行为",此乃"**协调递减法则**(the law of decreasing co-ordination)"(第143页)。

一些替代性机制可能协调机构所有成员的行动。比如,强烈的意识形态会证明机构的运作是合理的,它们也指导着机构的运作;培育共同的组织文化。然而唐斯只把这些机制当成维护集体利益或促进更平稳的管理的策略,却不认为因此就可以认可层级制的重要性。机构发展意识形态来将其行为理性化,从积极的角度来表述这些行为,使机构免受外部的监察或批评。某些机构(比如武装部队)也要求其成员偶尔冒极端的风险,因而就需要有特别的动机支持策略来涵盖这些偶然性。同样,所有的组织都发展特殊的文化。这些文化强化了官员对组织行为的认同。在高级层次上尤其如此。但这些途径或策略都不能替代权威的指导。采用意识形态来指导具体的决策,将冒着组织僵化、不能回应新问题或新环境的风险。并且,过分强化的机构文化加剧了组织的僵化,这种僵化无论如何都很顽固。所以如果组织要有效地追求重要目标,层级制的引导就是至关重要的。 152

(三)机构的外部环境

一个组织要监控其他组织的行为或者协调多个机构的行为,就要

求层级制的内部组织关系,以消除下属机构工作人员的抵制。反控制法则与强调层级制相结合,形成了“**控制倍增法则**(law of control duplication)”:“任何控制大型组织的企图都可能产生另一个大型组织”(第148页)。当然,控制性组织(controlling organizations)不一定像执行性机构一样庞大。但该法则确实意味着,“线性”组织(line organizations)与“参谋”组织(staff organizations)之间的差别通常是模糊的,这大概是因为监督机构吸收了更多的物质资源。呈螺旋形下降的自上而下的控制措施是有可能实现的。它伴随着下属机构的规避,也伴随着更多获得控制的企图。

此外,强大的压力将推动监控性机构扩展他们对下属机构的控制。高层机构中的攀升者和狂热者希望他们的组织不断增长,并不断扩大自己的影响力。即使高层机构是由反对风险的保守者掌控的,他们也力图更多地控制低层机构,并将确保实施政策时不犯错误。因而一个机构对另一个机构进行层级监督的逻辑,产生了“**常扩张性控制法则**(law of ever-expanding control)”:“监控性机构要求下属机构报告的数量和细节,可能随时间而平稳地增加。不管被监控行为的数量或本质如何,情况都是如此”(第150页)。

另外,唐斯提出了一个术语用以描述环境对机构的影响力。“首长(sovereign)”是处于对机构有合法权威这一职位的任何人或团体,比如议会制度下的部长。某些机构可能有多个首长。比如在美国联邦机构中,由总统和国会相关委员会任命的部门首长,就扮演着这样的角色。“竞争性”机构(rival agencies)是可选择的执行渠道。机构也可能受到以下方面的影响:供给者;客户(从机构行为中受益的人或公司);那些其行为受机构规制的人。所有组织扩张“领地”的动力,使它们能够界定对组织使命很重要的核心职能,界定更多的边缘性或交界性的行为。这些行为以核心职能为中心,通常被用来使核心职能免受腐蚀或攻击。但所有这些命题主要都是分类性的而不是实质性的。153

(四)理性官员的策略

尽管官员行为有广泛的差异,但完全以公共利益为出发点的官员相当罕见。机构行为通常由维护自我利益的众多官员的行动,以及层

级制组织特有的监督和规避的辩证逻辑来决定。如果官僚机构准备努力工作以实现社会目标，而不是本部门各自目标或本组织的目标，那么它们就需要经常由代议制机构来监控。机构行为在固定的生命周期内也有所不同。某些机构在一些时期里扩张，而在另一些时期则停滞不前。监控机构与下属机构之间的复杂层级争斗经常在升级。

二、新右派模型

（一）官僚的动机

尼斯坎南分析了新右派公共选择理论的两个突出特征，即：关注狭义的、经济性的人类需要，极力主张把个人看成是天生的最大化者（inherent maximizers）。“关于个人目的的假定是任何社会行为理论的必要元素……个人有目的的行为是社会行为的本质”（Niskanen，1973，第20页）。他对官僚需要的解释是从标准新古典假定中类推出来的。新古典理论假定：因为私人公司的经营者和所有者的报酬通常与绩效相关（理性动机），因为较高的利润水平可以保护现有的管理者以防止可能危及他们地位（这是生存动机）的恶意收购（takeover bids），所以他们都将利润最大化。

官僚机构是“非营利性组织……它们至少部分地从定期拨款或资助中获得资金”（Niskanen，1973，第8页）。因此，如果没有利润指标，官僚会将什么最大化？源于唐斯的公共选择理论的基本答案是，官员将机构规模最大化（Tullock，1976，第26—35页）。一些研究者主张，机构规模主要是根据人员数量来评估的（Noll and Fiorina，1979）。尼斯坎南认为，机构预算（也就是定期拨款或资助）乃是高层官员的核心焦点。更多的预算在几个方面增加了他们的福利： 154

> 可能成为官员动机的几个变量是，工资、办公的额外补贴、公众声望、权力、任免权和机构产出……所有这些都是官僚任期内机构总预算的积极功能……官僚的效用不一定深深地依赖随预算而增加的每一个变量，但它一定与机构规模

积极而持续地相关着(Niskanen,1973,第22—23页)。

更详细地解读这些"理性"诉求就可以发现,更多的预算有利于官僚提升工资,增加收益(比如退休金),因为他们在责任加重时应该得到更高的报酬。更多的预算也改善了官员晋升的前景,因为预算规模的增加通常会直接引起职位重新定级,或是人员的增加和官僚化(bureaucratization)。官员可能更容易用资源来创制额外特权(比如管辖范围更宽或更有声望的职位、更漂亮的女秘书、额外职员或更多处于其直接控制之下的政策分析师)。大型机构中的官僚已经增强了其影响力和公众声望,增强了在同类团体中的更高地位。高级公务员通常认为,预算在部门之间的相对增加标志着资源生态竞争中的赢家和输家(Aberbach,Putnam and Rockman,1981)。这是一种"强劲指标(virility index)"(该术语适合于这种情形,因为绝大多数西方国家的高层官员都主要是男性)。在预算更多的机构中,官僚也控制着更多的任免权,也更有能力去影响事件或消除抵制。他们也创造了组织松弛和资源,以便更容易对付可能出现的异常风险或危机。

此外,将预算最大化在两个方面决定着机构的生存。第一,组织的预算是由下列这些人配置的:"赞助商";"单一的、支配性的集体组织",比如政府、部长、首席行政长官;立法机构中的某个委员会。赞助商希望能得到扩大组织资金的政策主张。在实施监察的过程中,赞助商的注意力将主要放在正在努力寻求的预算边际增长之上。如果没有任何增加预算的要求,赞助商就会陷入混乱的境地,它的程序就变得无效了(参见下文)。完全静态的预算要求很可能象征着机构的停滞或角色缺位。

第二,高级官僚寻求预算扩张,并将其作为能促进机构运作变革的润滑剂。在大型或不断增长的机构中,难对付的或不胜任的官员可能被委以闲职,可以轻易地分担机构重组的成本、工资争夺或人员抵制变革都可能更容易地得到处理。把预算最大化将扩大对人员技巧的要求,并使工资和晋升前景更美好。客户团体也认为提高预算的高级官员有价值,他们可能更容易与该机构合作,并引起公众对机构运作的热情。当关键客户是组织状况良好的利益团体时,情况尤其如此。

155

（二）作为组织的机构

尼斯坎南的解释显然没有过多谈及政府机构的内部组织状况。它采用了一般的经济学观点，从而把机构看成是完全以自上而下的方式运作的指令性组织，它与作为分权化发明体系（decentralized discovery systems）的市场的运作构成鲜明对比。此外，他沿袭了公司理论的传统，将公司和政府机构（不管它有多大）看成是由统一的管理小组来运作的，以便于关注它们相对于其他行动者的总体行为。

（三）外部环境

每个机构通常都只有一个赞助商。赞助商提供预算并要求以整体的产出作为回报。在与赞助商交往时，机构通常有4个主要优势：第一，赞助通常分散于立法委员会或政治性的部门领导之间。在任何政策领域内，充当赞助商角色的人对相关机构的产出有着比对一般公民更高的要求。比如，在立法机构中，农业、国防或能源委员会通常受代表的支配。这些代表来自那些分别对农业补贴、国防工业合同或石油消耗津贴有强烈兴趣的选民。同样，如果部长或政治性的部门领导扮演着赞助商的角色，他们通常都来自有利的后台，并有强烈的动机去确保其领域内的政策执行能够成功。政治性部门领导的绩效主要由专家听众来判断。后者受与扩张机构预算有利害关系的既得利益集团的支配。利益集团的支持和政治声望会随更多的预算而增加，而预算削减将只能招致骂名，丧失有责任的政治家的信誉，失去与利益集团的合作机会。

赞助商角色的分散也意味着每个委员会或政治性部门领导都会与其他人竞争公共开支和其他资源。与机构本身一样，委员会、部门领导或部长的政治身价是根据他们能否成功地将公共资源用于其政策领域来判断的。由此，从赞助商那里寻求更多预算拨款的机构会极力争取任何机会。

156

第二，机构处于优势地位是因为，只有机构人员才详细地知道不同产出水平的成本和收益是什么。每个机构都向其赞助商提供整体的产出作为对总预算的回报，并借此将所显示的信息最小化。此外，

英国等诸多自由民主社会都有严格的政府保密传统，这种传统拒绝向立法者、大众媒体和公众舆论提供大量非敏感的信息。在法国等其他国家里，立法机构有明确的规则。凭借这些规则，现行的政府支出项目在没有监察的情况下被一再批准，并自动地走向膨胀。这些实践使未经分析的"基础预算"的存在形式化了，机构不必要提供任何详细的信息来证明这些预算的合理性。即使是在美国，国会预算监察在形式上仍旧是有力的、全面的，信息自由的法律剥夺了政府保密的权利。预算附录中包含的信息的绝对规模和复杂性让人确信，赞助机构主要将注意力放在年复一年的变革、新计划及边际的支出增长之上。

第三，机构通常对既定政策领域施加着垄断性的控制，它不必在职能责任方面与其他机构或公司竞争。传统公共行政强调，机构之间的职能重叠是一种浪费，因而应该被消除；官僚组织应该在"理性的"模式下组合起来，并且这种模式涵盖了广泛的、职能明确的计划领域；直线型机构应该兼具设计、资助和执行政策等角色。在极端的情况下，提供服务的替代方式可能被禁止。不管他们是否需要，公民都被迫去消费机构的服务。比如，多数国家的托管式学校教育的规定都要求，如果家长支付不起私人教育或自己不能讲授一系列规定课程的话，他们就必须把孩子送到本地的公共学校系统学习 10 年。所有这些实践都使赞助商极大地依赖单个机构提供的产出。赞助商一般必须支持该机构所提交的整个一揽子预算计划。他们难以在一揽子计划中进行选择，或者考虑从可选的提供者那里获得竞争性标价。

第四，在充实前述观点的阐释中，尼斯坎南甚至明确提出，官僚机构要以明显的"要不要请便"的态度为基础，与赞助商进行谈判。这里，机构会要求赞助商资助整个预算。如果赞助商不能同意机构的资金要求，机构就会要求赞助商即使冒着没有机构产出的风险也要资助整个预算（Eavey，1987）。如果这种讨价还价的姿态是可行的，机构的地位就得到了极大的强化。然而，这种对垄断权力议题的说法由于几个原因而令人难以置信。追求这种策略的高层机构官员会冒着被取代的风险。同时，如果不供给的威胁得到执行，机构雇员的生活也会受到危害。赞助商很少会持有根本不接受任何服务的退却立场。相反，他们能轻易地按上一年度的预算资助一个机构。他们也相信，已

157

经历的任何服务的缩减都只会减少（Romer and Rosenthal，1978）。即使赞助商高度依赖某个机构来提供特定的服务，竞争性的机构或私营部门通常也会提供一个部分竞争性的方案。最后，美国国会委员会显然足够顽强，他们能抵制任何像尼斯坎南所暗示的那样粗糙的议程设定。并且，他们历来都是这样的（Fenno，1966）。

机构职员会将没有还价余地（all-or-nothing）的立场作为策略。比如，在发生劳资纠纷时，如果机构职员被解雇了，这通常能明显地抬高机构预算。然而，有多个理由使尼斯坎南忽视这种事实上的结果。它与尼斯坎南坚持只将高层官僚行为模型化的做法直接相冲突。罢工武器的粗糙、死板和竭尽全力的特征，在公共选择的研究之内（Crouch，1982）和之外都被普遍地当成对工会影响力的重要限制。

在转而研究赞助机构的权力时，尼斯坎南确实承认了 3 种不同的限制。立法机构或部长都能向机构强加这些限制。第一，承诺提供特定产出作为预算回报的机构，必须提供与其规划相一致的服务。当然，机构能够广泛地控制赞助商对机构绩效的认知。但承诺产出与实现产出之间的长期或明显差距，会使赞助商降低对机构未来承诺的折扣。另一个普遍约束是，赞助商通常能阻止机构减少**总体**的社会福利。只为社会带来净成本的机构行为，将会引起利益集团和选民的强烈抱怨。后两者会强烈要求赞助商削减该机构运作的规模。因而，立法者和部长至少能够确信机构运作在福利方面处于**中等适度的水平**。

赞助商可以坚持的第三种约束是，产出的每个单位都必须对社会有某些价值。尽管提供这些产出的成本可能极大地超过其社会收益，但也必须这样做。比如，如果一个警务机构招募并配备了太多的人员，以至于新增加的单位开始在敏感的城区内产生本可避免的骚乱，那么额外的警务单位就开始侵蚀社会福利。赞助商会认为，警务的边际产出招致了反效果，从而拒绝增加对警备机构的资金支持。但是，只要警务人员在部分时间内对社会福利做出了积极的贡献，只要警务力量总体上的消耗不超过它提供的收益，赞助商就奈何不了那些在其日程表上填满琐碎责任的警务人员。

158

（四）理性官员的策略

拥有垄断权力并将预算最大化的官僚与分散的赞助商之间的相

互作用,明显地导致了机构生产大量的过度供给(图 6.1)。图表的横轴测量着机构产出的水平,纵轴代表着每个产出单位的边际成本和边际社会收益。为便利起见,我将边际成本(MC)曲线和边际收益(MB)曲线画成直线,但分析仍旧与其他模式一致。边际成本曲线随产出的增加而上升,这也许是由于要素价格随需求的增加而增加(但如果边际成本曲线完全是平的,那么它对我们的分析就没有多大影响)。边际收益曲线随产出的增加而下降,这体现了经济学分析边际效用递减时的一般预设。早期的产出单元对社会非常有价值,与其成本相比更是如此。但当边际收益曲线下降时,这种差别就会完全消除。在 E 点上,产出的边际成本和边际价值是相等的。如果机构在这一点上进行生产,并且该点也是福利最优的点,是追求利润最大化的公司将要维持的,那么为社会带来的净收益就会等于 GEH 区域的面积。机构在 E 点时的总预算由 HEQ0 区域来决定,而社会增加的总收益将是 GEQ0,由此就产生了消费者剩余的区域。

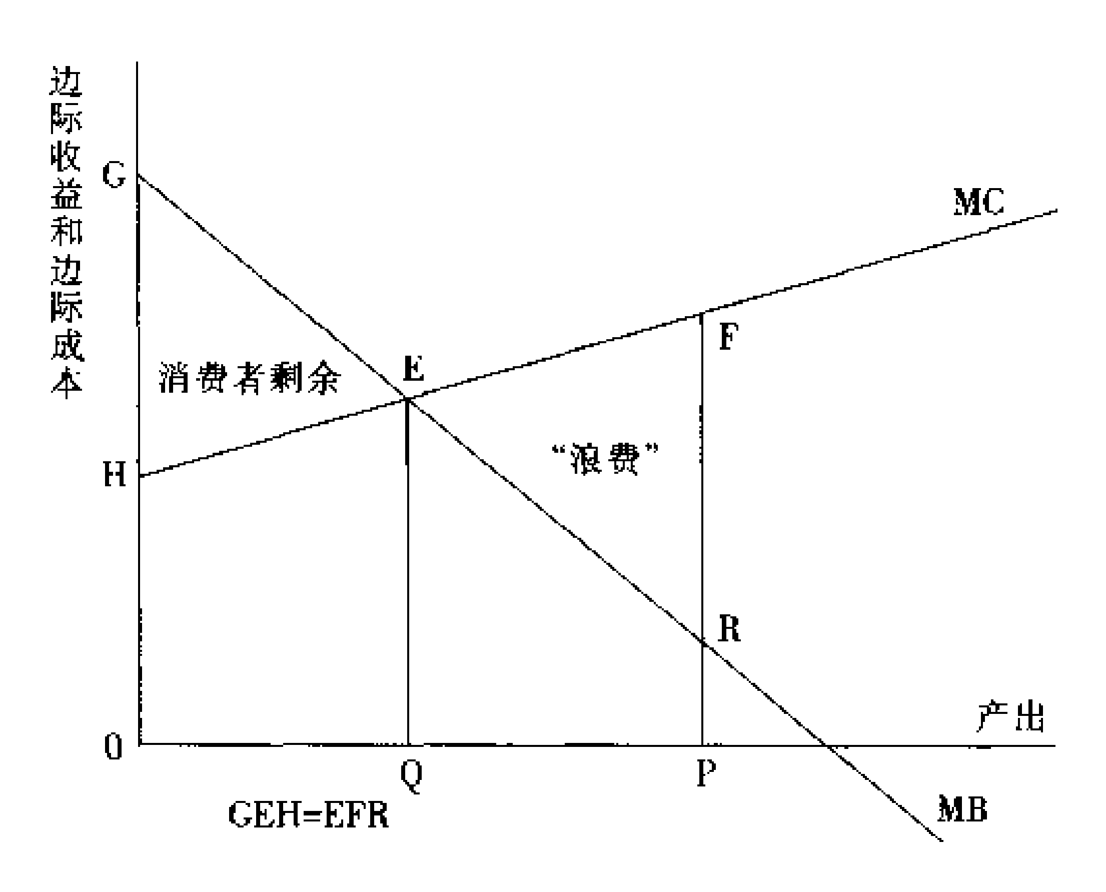


图 6.1 尼斯坎南的模型:官僚机构为何过度提供产出

然而,理性官员会利用赞助商脆弱的立场,把产出提高到超出 E 点的水平上。事实上,只有当赞助商限制理性官员这样做时,他们才会停止增加产出。在图 6.1 中,这种情形出现在 F 点上。此时,机构

159

已经产生了“浪费”区域(由 EFR 来决定)。它完全抵消了早期产出单位创造的消费者剩余(GEH 区域)。“浪费”指在技术意义上可避免的成本,指对社会有价值的产出小于提供这些产出的边际成本。这并不意味着机构是懒散的、无效率的,也不意味着机构有内在的组织“肥大症”。浪费的出现只是由于机构提供的产出远远超过社会总体或赞助机构所要求的水平,即使机构在这样做时是相对有效率的(等于成本有效性(cost-effective))。在 F 点上,源于机构行为的总收益是由 GRPO 区域来确定的,其总成本由 HFPO 来确定。当这两个区域完全相等时(就是这里所说的情形),机构既没有增加也没减少社会福利。将产出提高到超出 F 点的水平,它就开始积极地减少社会福利,它甚至可能受到大多数优柔寡断的或知情甚少的赞助商的抵制。所以,F 点代表着预算最大化官僚的均衡产出。尼斯坎南据此预测,受赞助商脆弱控制的机构会提供相当于利润最大化公司两倍的产出,它相当于社会福利最优水平的两倍。

该模型有时非常抽象,正如我下文所述(参见本书第 232 页),它还没有被广泛地应用于经验研究之中。因而,考察尼斯坎南假设的过度供给行为的经验实例会有很大益处。1984 年,伦敦首都警务局逮捕了大约 25000 人,控告他们“酗酒、扰乱秩序”,把他们关在监狱里一段时间,并将其移交给地方法院判轻微犯罪。第二年,警务局的赞助机构(白金汉宫的核心部门)决定使“酗酒”合法化,并敦促警务力量采取“警告”而不是逮捕和法院判决的措施来解决这一问题(Home Office, 1985)。这一政策变化的影响是,单个的警务治安员不再抓人和以酗酒罪起诉,也不再以此来增加其每月的逮捕记录。到 1987 年,以这一名义逮捕人员的数量降至 7000 人左右,这只占 3 年前逮捕总量的一小部分。逮捕总量的大量缩减明显表示,先前逮捕酗酒者的警务行为完全是过度的,并远远超过了社会最优水平。

在某些成本非常低或者社会对机构产出的需求异常高的情形下,官僚可能无法完全利用消费者剩余(图 6.2)。这时,边际收益曲线切断了横轴,产出水平低于抵消消费者剩余区域 GEH 所完全必需的产出水平。在进一步增加产出会导致福利损失之前,就是说,它们对社会或是赞助商根本没有正价值之前,机构只能将产出增加到 K 点,由

此产生了等于 EJK 面积的浪费区域。当公众高度需求其产出从而建立新的机构时,当机构产出的价值相当明显时[古丁(Goodin,1982b,第十一章)认为,"国防"辩论就是特别可靠的事例],或者当机构在历史上的成本由于技术变革(比如计算机化)而极大降低,而赞助商还没有明白技术革新的意义时,上述情形都可能出现。当过度供给行为因而受到异常约束时,预算最大化的官僚就有强烈的动机去通过低效率而增加支出。

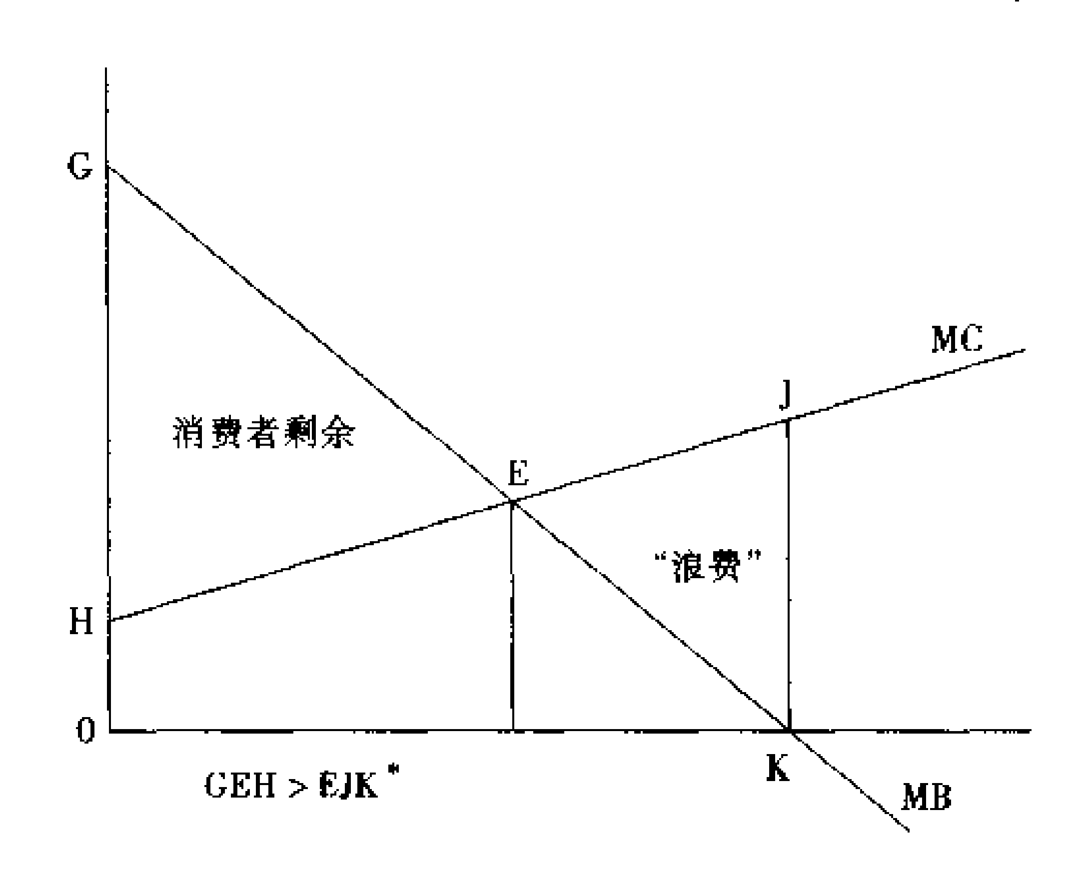


图 6.2 "高需求"取决于阻止完全的过度供给

尼斯坎南模型的最后一个含义一文不值,因为它显然是与直觉不符的(counter-intuitive)(McGuire,1981)。假定机构成本随时间而快速下降,那么机构会采取怎样的行为?尼斯坎南的答案是,机构会极大地增加产出(图 6.3)。对于一个利润最大化的公司来说,成本缩减会直接导致产出的增加,在图 6.3 中由 E 点到 E_1 点。但对于机构来说,成本缩减将均衡点从 F 点移至 F_1 点。在 F_1 点上,扩大了的浪费区域抵消了增加的消费者剩余,它允许机构极大地增加产出。机构的需求价格弹性因而会是竞争性产业的两倍。

* 原文为 EJQ,疑为印刷错误。这里改为 EJK。——译者注。

尼斯坎南的总结论充分肯定了新右派的态度："所有机构都太大了。在给定需求和成本的条件下，机构的预算和产出都可能上升到同样条件下竞争性行业的两倍"（Niskanen，1973，第33页）。在唐斯的解释中，我们并没有发现动机或机构策略的变化。从本质上来说，各机构的所有官僚都力图通过完全的过度供给性产出，将他们的预算最大化。



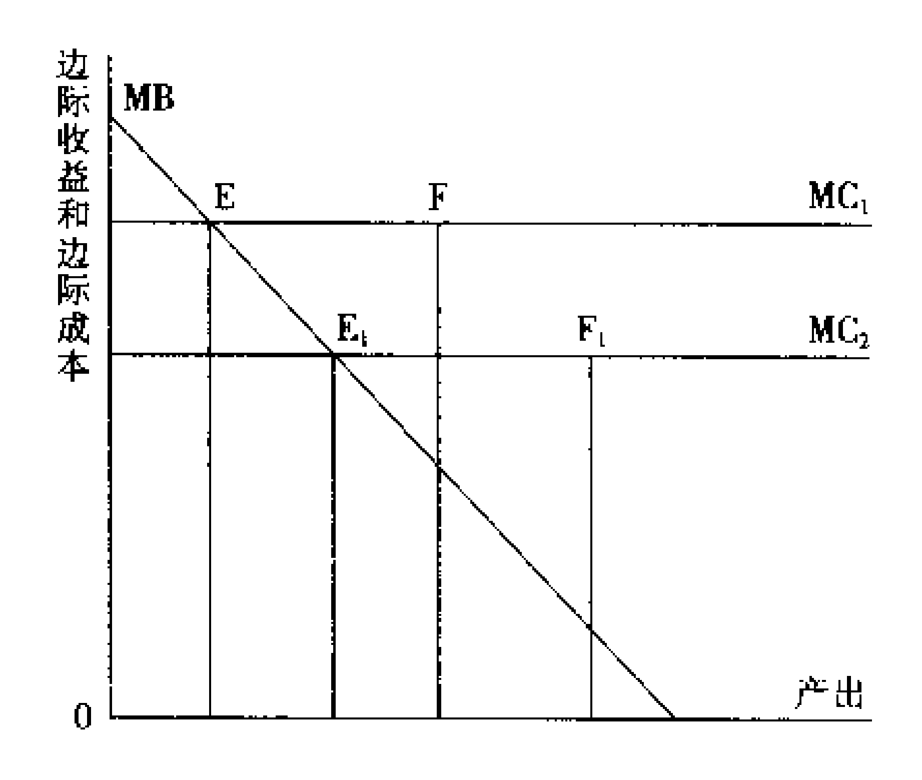


图6.3　成本缩减对公司和机构产出均衡水平的影响

三、分析官僚制时的若干问题

尽管唐斯和尼斯坎南的研究途径明显不同，但他们的研究都有4个主要缺陷：

（1）他们都将所有的机构当成严格的直线型官僚制模式。

（2）他们都对官僚效用函数的组成要素采取了过于宽泛的定义。

（3）他们对所有官僚行为做出了本质相同的解释，因而他们不能合理地解释机构目标和策略的变化。

（4）他们将机构体系当成单个机构同比扩大的相似物而加以分析。

(一)直线型官僚制范式

所有对官僚制的经济学分析都认为,官僚机构是完全层级化的组织。这有两点原因:第一,该领域的早期学者都把在集权命令状态下运行的组织,与作为分权化发明制度的市场做了根本性的比较:"由于缺乏利润目标,机构必须经由普遍的规制和监控下属行为而进行集中的管理"(Von Mises,1944)。第二,从新古典公司理论延续下来的方法论假定,常常包括一个无差别的管理小组,它作为单一的理性决策者而行事,并能够以自上而下的方式控制他们的组织。

162

唐斯和尼斯坎南在政府中任职的经历,作为第三个原因而强化了上述倾向。这两位作者主要都关注国防组织。唐斯在兰德公司时受美国空军的研究资助写就了《透视官僚制》一书。与国防相关(主要是空军)的实例出现的频率比其他经验性参考多出4倍。尼斯坎南在1967—1970年间是在五角大楼工作的经济学家。写作《官僚制与代议制政府》一书是基于他的这一信念:"如果我能够从自己作为国防分析家的经历进行抽象,我就有重要的内容要表达"(Niskanen,1987,第140页)。该书是他在华盛顿的国防分析中心休假时写就的。唐斯和尼斯坎南看来都把自己所经历的国防机构看成政府总体的缩影。而在实践中,任何国家的空军通常都处于这样的受限制的情形之下:集权式运作、独裁、迷恋层级制和有包容性的机构,它有发达的内部认同,有单一的多层命令链把高层决策者和普通成员联系起来。第七章将证明,这些组织远远不是现代政府机构的典型。

1. 唐斯

唐斯的解释把政府机构的内部组织描绘成经典的韦伯式直线型官僚机构,尽管他也讨论过下属对控制措施的抵制。他做出了一系列的逻辑跳跃,即从投票不能解决大型组织内部冲突的主张,转向了总体上的"层级法则(law of hierarchy)":"协调无市场条件下的大规模行为,要求层级式的权威结构。"唐斯将所有非市场的协调机制分成投票或层级制,他借此排除了以下的其他选择:

- 自利行动者之间的自愿合作(Axelrod,1984);

● 冲突解决方案的其他互动模式，比如"党派间的相互调整"(Lindblom and Braybrooke,1963)；

● 其他非市场但也非层级式的制度，比如日本大型公司在人事管理中所设计的"亲情关系(kinship)"制度，该制度将奖励置于促进雇员认同公司的基础之上(Ouchi,1980)。

即使我们能够确定，这些协调方法在英美大型直线型官僚机构内并没有发挥核心作用，那么，它们也确实在机构之间的组织关系方面起作用。"层级法则"不能只适用于大型直线型官僚机构的内部组织关系，因为如果那样，它就成了主张"层级组织必须按层级规则运行"的同义重复。 163

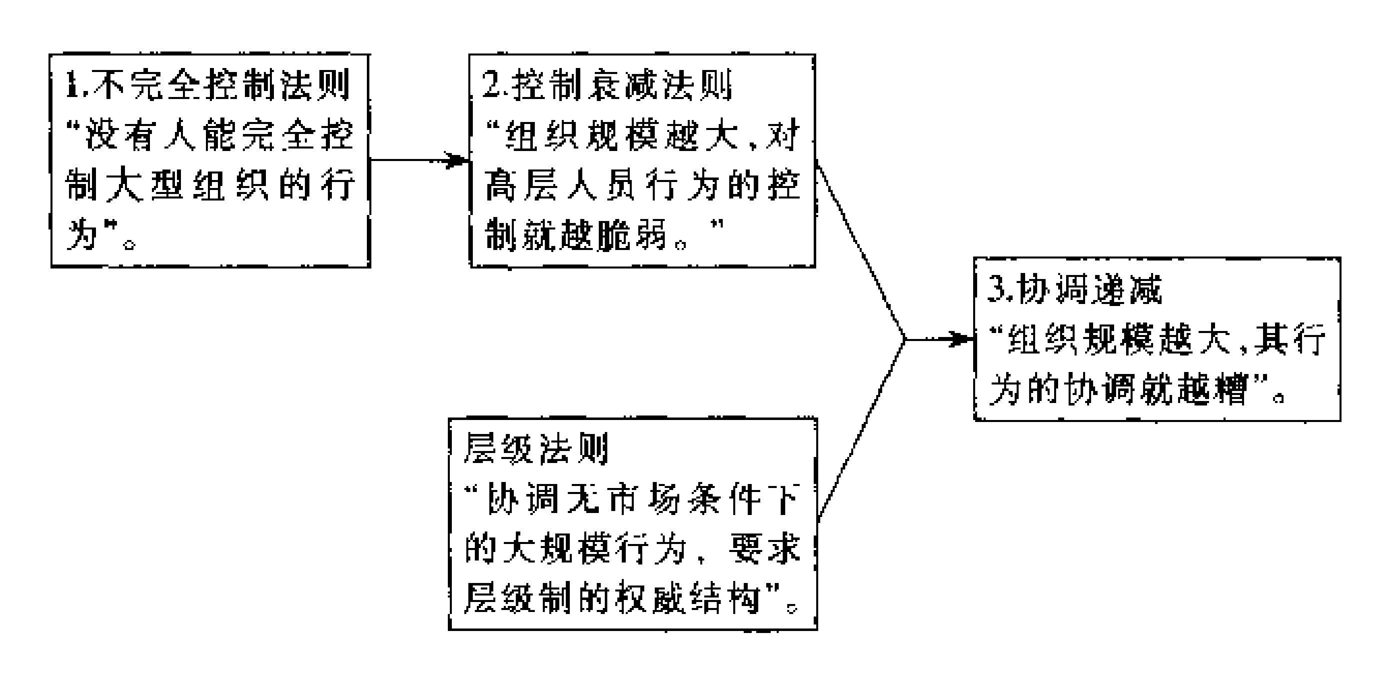


图 6.4　唐斯如何推导出"协调递减法则"

唐斯后来对"机构内部控制问题的基本本质"所做的讨论，起始于这样一个众所周知的论断：任何人都不能完全控制具有任何规模的组织(图 6.4 中的方框 1)。然后他注意到，当一个组织规模变大时，任何领导者或固定的领导集团所施加的控制都一定会减弱。然而，这与下一个命题之间产生了逻辑漏洞，即：大型组织实际上不像小型组织那样容易协调(图 6.4 中的方框 3)。只有当减少控制的预期与"层级"法则相结合时，这一命题才是合理的。如果大型组织不像小型组织那样等级森严，它们也可能更容易协调。比如，关于大型公司的有

影响力的看法主张，他们实际上不像小型企业家的公司那样等级森严，因为它们采用复杂的委员会结构。这种结构由广泛的技术结构来运作，而后者在技术发展或市场控制等领域进行大型规划（Galbraith，1969，1974）。与单一结构相比较，向 M 式结构（多公司结构）的转换可能广泛地分散对大型公司内部运作事务的控制（Williamson，1975）。这样，如果我们质疑层级法则，唐斯的"协调递减法则"也就不攻自破了。

2. 尼斯坎南

我们通常都会就"谁控制机构（agency）"做出相应的假定。尼斯坎南对机构总体行为的关注就以这样的假定为基础。机构（agency）一词是通过修辞策略而借用的。"官僚"被界定为"拥有独立、可确认性预算的机构中的高级官员"（Niskanen，1971，第 22 页）。机构或部门中的所有其他官员都被界定为"雇员"，他们只与机构在要素市场中的作用相关。实际上，尼斯坎南主张，所有机构都由一个高级官员来独断地运作。这意味着，机构的内部政治不能影响总体政策，机构之内也不存在集体行动问题。然而比较特别的是，尼斯坎南并没有始终坚持他的术语。当他在上述特定意义上"大篇幅地"使用"官僚"一词时，他也承认，"'官僚'这个术语有时也用在更一般的意义上，以界定机构的所有全职雇员。从这一意义上说，'官僚'几乎就是'文官（civil servant）'的同义语"（Niskanen，1973，第 11 页）。这种模棱两可意味着，尼斯坎南通常从讨论高层官员行为时得出的结论，转到在更现实的情形中做出概括。前者是指高层官员独自掌控组织的情况，后者是政策影响力遍布于政府机构内部诸多官员当中的情形。

164

（二）官僚的效用函数

理性的自利官员要拥有经验意义上的决断权力（cutting power），其效用函数必须根据明确的利己主义和明显的动机来确定。如果官员的效用最初就包括利他主义的成分，那么对官僚行为的解释就会在表面上很全面，而在实际中却完全虚幻。

1. 唐斯

唐斯关于官僚效用函数的列举过分地宽松。5 个元素（货币收

人、权力、威望、安全和便利)显然是工具性的考虑,它们很可能与追求预算增长正相关。但其他4个元素显然包括了利他主义成分,这些成分在公共选择视角下不太合理。"个人对工作团体、机构或国家的忠诚"是以这种形式来描述的,即忠诚在本质上就是公共选择理论所说的非理性动机。"服务于公共利益的愿望"的看法,与把"公民责任(civic duty)"当成理性投票者效用的组成要素这一看法完全一致。如果这些因素与个人偏好中的工具性动机相结合,我们就很难弄清楚如何才能发现形式上的非理性行为(比如,没有导向于官僚个人偏好的满足)。唐斯所说的最后两个要素(为良好的工作绩效而自豪,致力于特定的计划)也由于其他原因而遭到反对。这些应该是公共选择官僚制理论旨在预测可能或不可能发生的行为特性,而不是直接将它们纳入模型的假定中。

2. 尼斯坎南

尼斯坎南列举了下列效用要素:工资、特权、公众声望、权力、任免权、进行变革的宽松性、轻松地管理机构以及机构产出。这里只有一个要素看起来与个人的自我利益不相关,即"机构产出"。这也可能意味着官员消耗了自己的部分产出(这与公共选择途径相一致,但可能不是普遍真实的或不能对他们产生多大影响)。作为选择,(高层)官僚可能在本质上认为他们的机构行为是有价值的(这可能与工具性模型相冲突)。

更为重要的问题在于,预算更多的机构是否比小机构更容易管理,更容易进行变革?正如唐斯所主张,随着按层级制原则组织起来的机构的规模增长,单个的(高层)官僚可能更容易发现,在这样的机构中生存更加困难。当官员经历了严格的工资和特权上限(正如大多数民主社会那样)时,其效用中的便利要素就会越来越多地影响他们将如何看待预算的增长。我们可以假定,当超过某一预算水平时,单独控制大型不断膨胀的机构的成本,就不仅仅会抵消可获得的声望或权力等蝇头小利。那么,(高层)官僚是否存在这种均衡的预算水平?

然而,尼斯坎南显然坚持自己的看法,即把(高层)官僚看成无止境的预算最大化者:

> 进行变革的问题和个人管理机构的负担，通常在更高的预算水平上会变得更大，但两者都随着预算的**增加**而减少。这种影响导致了工作单调的现象，将官僚引向为增加预算而奋斗的道路，直到他们能将稳定的高水平预算时的管理负担转交给新的官僚为止。因而，就出现了有趣的循环模式：当预算稳定下来时，对进行变革感兴趣的官僚会辞职。其继任者将会对高水平预算的其他报酬感到满足，或者为更多地增加预算而奋斗，或者是暂时削减预算，为进一步增加预算提供基础（Niskanen，1973，第 22 页）。

这里列举的问题是显而易见的。增加——削减——再增加不断循环的思想，以完全特别的方式印证了预算最大化模型。为什么既定的（高层）官僚会遵循一种策略而不是另一种策略？任何原理都没有解释其中的缘由。如果理性的自利官员能够通过削减预算而有规则地改善自己的福利，那么尼斯坎南所重点关注的过度供给议题还有什么意义呢？此外，循环或"单调工作"的解释是有种族优越感的。它过多地依靠美国的模型，即在政治上任命的机构长官从外部到政府内部短期任职。但在大多数其他自由民主国家里，终身制官员主要在一个机构之内努力工作，直到攀升至高层职位。这种毕生的工作路径意味着，除了完全退出公务员系统之外，终身制官员显然不能轻易地转向166新职位。

预算最大化模型近来的一些支持者，区分了"静态"的主张和"动态"的解释。前者是说，在拥有大规模预算的机构里，官僚的境况要比身处预算很少的组织时更好；后者是说，"在快速增长的机构中，或者是在获得大规模预算增长的机构里，官僚的境况要比身处预算缓慢增长的机构中时更好"（Blais and Dion，1988，第 7 页）：

> 仍旧貌似合理的是，在其他条件不变情况下，官僚所处的机构规模越大，他们的境况就越好。在那里，高级职位可能更有权力或者能够支配更高的薪水。不管是哪种情况，尼斯坎南的动态主张（官僚从增加的预算中获益）都有着更坚

实的基础。

这些选择都不能使尼斯坎南对预算周期的说法免于不一致，它们也不能与其基本分析相调和。如果官僚想要快速增加的拨款，那么预算少的机构就有吸引力，因为任何给定的资金增长在数学上都会产生更高的增长率。然而随着时间的变化，快速增长的机构自身会很快变成大机构，其增长速率可能很慢。如果预算最大化果真是动态变化的，那么过度供给议题就不能被当成普遍的主张而得到保留。相反，它会成为更小的、新的或快速扩张的机构的暂时性特征。然而在事实上，过度供给议题是新右派模型的核心。尼斯坎南所做解释的激进意义完全来源于这一主张，即：对于官僚来说，更多的预算总比更少的预算要好。

（三）机构行为的变种

1. 唐斯

从表面上来看，解释机构为什么会以不同方式行事，应该会为简单的公共选择模型带来严重的解释性困难。然而唐斯却以这种模糊的方式来界定官僚的效用函数，并如此广泛地采用他对官僚个性类型的分类（攀升者、保守者、狂热者、倡导者和政治家），以至于他看来在解释机构的复杂性方面没有任何困难。

仍旧不太清楚的是，既然官僚的效用函数无论如何都混合了利己和利他动机，那么唐斯是否认为所有的5种类型都是预算最大化官僚的正当变种？果真如此，唐斯的自利公理就明显具有含糊性。唐斯有时也认为，个性代表着动机的连续集。它从以攀升者或保守者为一端的自利的理性官僚，经由混合型的狂热者或倡导者，直到以政治家为另一端的纯粹利他主义。如果这样，他显然根本没有推进官僚制的经济学模型，而只是混合了公共选择理论或社会学的解释而已。

167

唐斯的分类显然与基本的新古典途径不一致。新古典途径强调，只能合理地假定偏好的角色确定的变化。在任何给定的角色内，经济理论并没有实质性地假定偏好会因人而异。因为这些偏好是如此的不同，以至于不可能完全将其模型化。不过，唐斯兴奋地将不同的实

质性偏好集强加给同一角色内的行动者。他显然是以这样的假定作为分析基础的，即他的分类在总体上把握了人们的基本态度（mind-sets）。这样，官员就与每种理想类型相对应：

> 应该承认，采用这 5 种特定类型是武断的。我们可以采用任何数量的类型，或者在某种程度上以不同的方式界定这 5 种类型。这里使用的 5 种类型代表着我们自己对官僚"最优分类"的判断……[并且]，[我们的理论中]所发展的特定形式的简化和武断性，使我们能够预测官员和机构的行为。我们希望，这种做法能比以其他形式所做的预测更加准确……况且，绝大部分分析都完全独立于如何界定官员的那 5 种特定"理想类型"（Downs，1967，第 4 页）。

但如果能够合理地直接假定不同个性类型的实质性偏好，那么不同的演绎推理链就可能将大量初始化的公理与同样的经验性预测相联系。我们为什么应该接受存在 5 种，而不是 50、500 或 2 种类型的官僚？这实际上没有任何答案。同样，如果允许我们美化关于个性类型的假定并适应这一假定，那么任何经验现象都不可能不受经济学"解释"的影响。在唐斯所宣扬的方法论中，只是不允许根据以下方面的推理来解释个体行为或机构行为的变化：如果在角色内部混合了假定的个性类型，特定个体如何随时间的变化而由一种个性类型变为另一种个性类型？官员的这种分类也并不像唐斯所主张的那样偶然，而是唐斯的分析所不可或缺的部分，其来源显然是多元主义所强调的动机多样性。在最具经验性探讨（empirical-sounding）的 15 个"法则"中，有两个完全依赖于这种分类，即：保守主义不断增长的法则和保守主义者不断增多的法则（原文如此）。在描述上令人信服的绝大多数其他法则，都源于对个性类型的推测。

自图洛克发起早期研究（1965）以来，研究官僚制的其他经济学家一直都力图以这种方式冒险进入业余的社会心理学领域。近来的一个主张很好地描述了思想标准（intellectual standards）的反面含义。这种主张认为，公共机构中不成比例地充斥着各种人员。比如，爱国者，

168

反对风险者,考虑将闲暇最大化的"偷懒者","那些对备选政策的后果有极端看法的人",以及"相当过分地也许是夸张了自己重要性的人"(Auster and Silver,1979,第 81 页)。这里,在假想上对公共部门和私营部门的不同人员进行交叉性的演绎分析,会以普遍的偏见为基础来武断地诬蔑特定职业的人。

2. 尼斯坎南

尼斯坎南关注机构的总体行为,并很少谈及不同组织间的行为变化。要素市场的条件可能改变机构在提供产出时所采用的资本和劳动力组合。这就是政府机构能以低于市场价的成本获得某些要素的情形。行为上的重大变化是由对机构产出的"正常"和"高"水平的需求所导致的。但所有这些变化都反映了环境条件:尼斯坎南使用"官僚"一词使机构内部政治不能导致机构总体行为的变化。他对机构预算函数的解释是一个直接的假定:

$$B = aQ - bQ^2 \qquad \text{这里},0 < Q < a/2b$$

这里,B 是赞助商在特定年份能够向机构提供的最大预算,Q 是赞助商对机构在同一时期将要提供的产出水平的预期。这种关系与尼斯坎南对单个理性官僚的评论相一致。而且,许多可能的函数也都如此。这一特定的预算函数并非源于对个体官员行为的分析。我们可以从对个体投票者效用图的假定中,推导出公共选择投票理论中除偏好总体分布以外的其他内容。在预测机构总体行为时,这种重要的元素是以同样看待所有机构的方式而被直接假定的。该模型一定会认为,所有(高层)官僚在本质上都需要同样的事物(预算最大化);并且,给定相同的初始条件时,也会出现同样的行为方式。

在后期的研究中,尼斯坎南企图从经验层面来证明他的模型,因此他(1975)在不同方面稍微地修改了过度供给议题,同时却保留了无止境的预算最大化。他想像,在使预算远离公共政策产出并转向为他们自己提供直接收益和额外津贴时,机构的能力有所不同。当特权的产生得到很好发展并影响官僚的政策判断时,过度供给的倾向就可能在某种程度上受到限制。机构也可能倾向于为特殊的政治选民提供收益。比如,在经济不发达的(uneconomic)地区进行生产,从而将某些项目的地区影响最大化;或者,采用过时的生产技术以吸纳剩余劳

动力。在每种情形下,过度供给行为都可能减少,而低效率却增加了。但这些修改再次变得自我感觉良好,它们与尼斯坎南最初相当确定的模型不相吻合。它也没有提供任何标准,用以确定机构能在可见的提高预算的要求之外而提供特权的能力。

后期关于官僚制形式模型的研究表明,由于尼斯坎南的解释只涉及到机构与立法机构的关系,却很少谈及机构一旦获得预算会如何处理预算,因此最大化的预算的用途仍将是相当不确定的:

> 尽管该模型表明了社会上存在过剩的预算,但如果没有生产模型就不能得出**产出**过剩的结论……我们不能说出过剩的预算是如何被使用的,也不能说出它是否被配置到非生产性的懒散之中("豪华地毯"综合症),被用来提供更多的产出("在将预算最大化之后,我们所关心的就是生产"),或者是用来投资于那些不增加**当前**产出但可能增加未来产出的行为(政策分析)(Bendor *et al.*,1985,第1047—1048页)。

(四)机构体系

组织界限改变了沟通流和影响流(influence flows)。与机构中不同等级、不同部门或不同行动者团体之间相对统一的关系相比,组织间的关系在性质上有所不同。这些主张在政治科学家看来是很显然的,但对于现有公共选择理论对官僚制的解释来说,却并非如此。通过采用特定的参数条件(比如完全竞争、供不应求或垄断),经济学家能够轻易地从分析企业如何行为,转向就行业的总体行为得出结论。延续这种"英雄集合式(heroic aggregation)"的传统,公共选择作家看来拘泥于这一主张:一旦他们理解了"机构"是如何运转的,他们也就根据现实真正理解了政府机器是如何运转的。机构总体行为只被描述为后来才出现的事物(afterthought),它也可以被弃之不用。正如下述关于"糟糕的机构绩效如何促进了政府增长"的解释一样:

> 解决任何(官僚)失灵情形的方案都是错误的。通常会

> 创造另一个机构，来监督那些犯有过失的机构。机构堆积在机构之上，官僚制因而加深了影响。从由此而来的机构之山上看来，要发掘出最初的山丘显然是不可能的(Perlman, 1976，第76页)。

这里并没有主张，机构间的关系比公司间的关系更为错综复杂。 170 一般地，机构间的关系有相当复杂的权威关系组合，也有完全不同的互动和相互依赖关系。

1. 唐斯

唐斯从其他经济学著作中脱颖而出，因为他明确地涵盖了机构内部关系。但在直接将层级组织中的上下级关系与内部组织背景下的控制问题相类比时，"层级法则"的消极影响都腐蚀了这里提出的绝大部分见解(图6.5)。在这里，"反控制法则"(方框1)只能一般化地适用于指派一个机构去监控或控制其他机构行为的情形，以推导出"控制倍增法则"(方框2)。基于对组织内部关系的专门讨论，我们可以认为：控制性机构的预算最大化和信息争夺，将会产生"常扩张性控制"(方框3)。然而在实践中，除非假定某种程度上独立的控制机构会处于与组织内上下级关系中更高层次官员相似的位置之上，否则方框2和3不能从方框1推导出来。

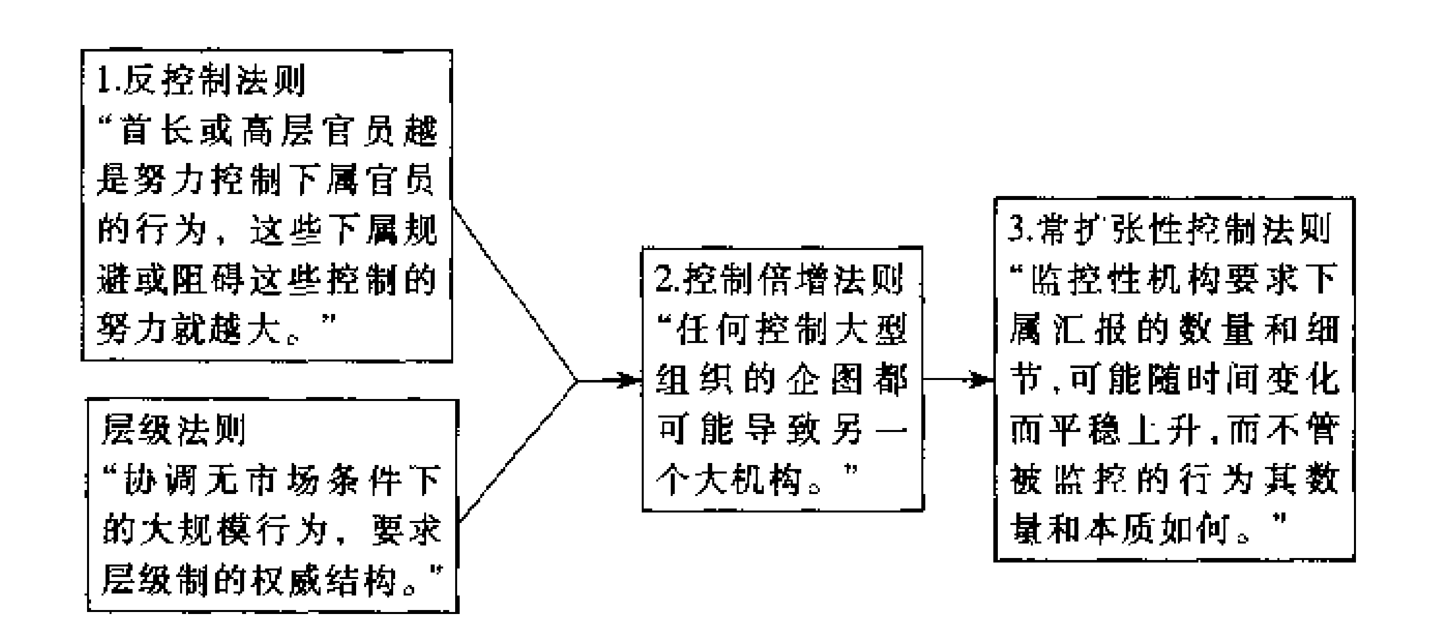


图6.5 唐斯如何推导出"常扩张性控制法则"

实际上，监控性机构比直线型官僚机构内的上属需要更少的信息（以定量或定性形式存在）。从组织内部关系转向组织间关系的所有要点（通过让产易股或签约外包等策略）在于，重组沟通渠道，降低层级制直线型官僚机构内已有的、必然存在的信息失真的程度。威廉姆森对私人公司的研究强调，供给外购（external sourcing of supply）赋予了更大的管理确定性，而内部人员则完全被保留在事先难以确定需要什么服务的领域之中（Williamson，1975）。在政府内部，监控性机构想要以"撒手不管（hands off）"的形式实现对下属机构的规制，而不卷入底层机构的琐碎管理事务当中。这有助于解释为什么会越来越多地采用那些以惯例为基础的、将基金或支出目标向地方政府分配的规则（Rhodes，1988；Dunleavy and Rhodes，1988）。只有当我们通过直线型官僚制范式的曲光镜来看待组织间关系时，控制倍增法则和常扩张性控制才是合理的。

171

2. 尼斯坎南

尼斯坎南偶尔也会承认，绝大多数机构在传统上都被当成统一行动者而加以讨论。实际上，它们都是由很多机构和子机构组成的。因此，尼斯坎南的解释很少关注机构体系。然而，这种疏忽可能带来很严重的问题。当尼斯坎南主张（高层）官僚追求预算最大化时，他实际上想说明什么？官员会将他们经手的，也许在中途就转移给其他公共机构的所有预算最大化吗？他们只是把停留于本机构或本组织的那部分预算最大化吗？第一种立场看来与新右派强调导致政府增长的官僚过度供给相一致。但对第二个问题来说，只有积极的回答才与以自利为中心的对理性官僚动机的解释相一致。

尼斯坎南对机构产出的讨论再次表明，官僚只将与本机构行为相关的那部分预算最大化，因为预算公式中的 Q 实际上代表着（即时的和可量化的）行为而不是最终产出：

> 我们不能精确地确定大多数机构的产出（有时甚至是指产出理念）……［所以］，对那些难于理解机构产出理念的读者来说，他们可以根据预算或成本与机构行为水平之间的关系，而更好地理解我的理论（Niskanen，1971，第 27 页）。

很显然，在机构体系内操纵高层机构的官员，只应该考虑本部门行为的预算。尼斯坎南并没有说明，官员对自己控制的、流向下级政府的资金的态度。但直线型官僚制范式中的控制却是如此强烈地依赖尼斯坎南的模型。

四、结　　论

这一批评提出了某些有用（如果必定短暂的话）的结论。非常重要的是，这两部完全不同的公共选择著作处于方法论和价值谱系对立的两端，它们都具有共同的基本缺陷（尽管以不同形式存在）。唐斯和尼斯坎南都不加批评地采用了直线型官僚制范式，都采用了对官僚效用函数的模糊和模棱两可（soft-edged）的解释。他们都不能发现官僚行为方法论上在供给方发生的合理变化。他们采用粗糙的概括，从对单个机构行为的解释转向对机构体系的解释。其中每一点都是公共选择官僚制模型的根本特性，而不是偶然的、易于矫正的错误。在其他作者的研究中，这些缺陷更加明显。比如，美国经济学家奥斯特和西沃尔（Auster and Silver，1979）就通过忽略机构体系而得出了**反证法**（reductio ad absurdum）的结论。他们把自由民主社会中的整个政府机构看成一个公司，从而达到了解释粗糙假定的水平。即使是传统的马克思主义者也没有这样的志向。同样，米切尔（Mitchell，1983，第 89 页）也通过推导出“到处都被政府忽略的原则，即‘在**花费别人的钱财时，没有人会像花费自己的钱财那样精打细算**’”。借此他总结了对“政府特有的经济学”所做的研究。需要说明，米切尔的上述结论只是反组织的（anti-organizational），而不是专门地与公共部门复杂的制度结构相关。但这些缺陷并不意味着，公共选择学派对官僚制的研究应该被抛弃或忽略。我将在下一章中表明，从完全不同的立场来重构公共选择模型，可能易于对行政行为进行有效的透视。

172

173

第七章
机构塑造模型

理性官僚很少有动机去追求预算最大化策略。本章正力图以核心的公共选择假定为基础来表明这一点。我假定，官僚在做出官方决定时，显然会将利己主义的效用最大化。机构的总体政策是根据官员所做个人决定的组合来设定的，或者由机构与赞助机构的互动来设定。在宽泛的限度内，由于那些接近高层的人最具影响力，官员对机构政策的影响力总是广泛地表现出等级结构（rank-structured）特点。尽管赞助商也从公众那里获得某些一般的信息，但他们也普遍地依赖机构去提供成本、收益和产出方面的信息。

理性官僚为什么不会追求预算最大化？这有4个原因。第一，集体行动问题存在于官僚机构之内，它对总体的机构行为有着重要的影响。第二，官僚效用与预算增长的相关程度，在总预算的不同部分之间、不同类型的机构之间都有相当大的差别。第三，即使某些理性官员仍旧追求预算最大化，他们的预算最大化也只能上升到内部的最优水平为止。第四，高级官员更有可能追求与工作相关的效用而不是金钱效用。在这种情形下，将机构重塑成不同机构类型的集体策略，可以最佳地增进高级官员的利益。高级官员是追求机构塑造策略还是预算最大化策略，这将随机构类型的变化面产生系统的变化。

一、官僚制内部的集体行动问题

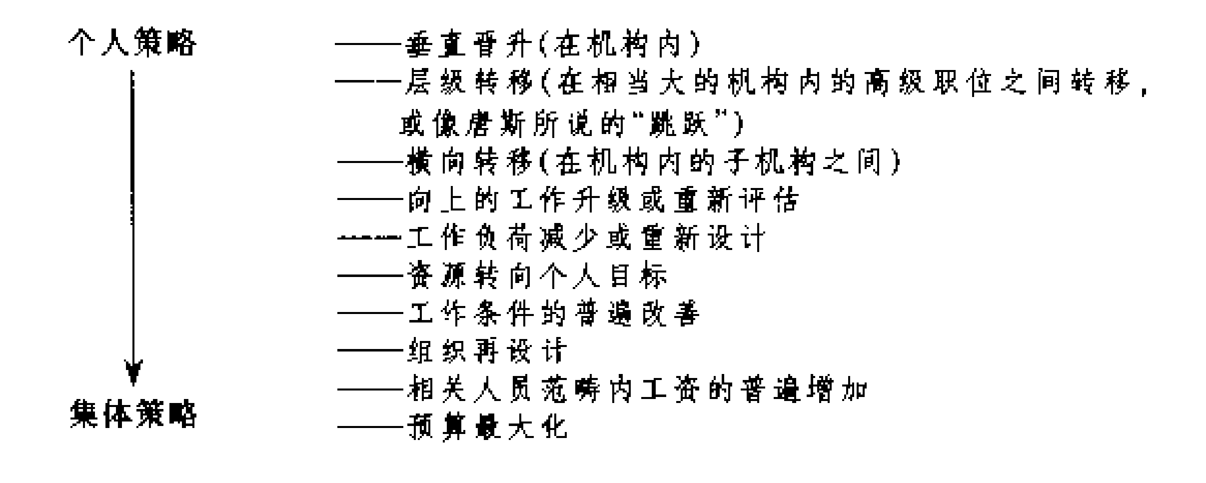
机构是等级结构的环境。但非常罕见的是，规模庞大的政府机构会完全受一个人或拥有一致利益的小型领导集团支配，“完全统一的

机构简直就是个神话”(Downs,1967,第133页)。要实现机构成员的集体收益,就要求众多官员采取协商一致的行动,特别是在敌对或无秩序的环境条件之下。大多数美国联邦部门都由5到10个重要的机构、行政部门或办公室组成,他们掌管着以不同方式运作的项目和政策领域。每个机构或行政部门都有一个通常由高级官员组成的子结构,也有一个小型的由主要行政管理者组成的部门核心。该核心集团围绕着秘书局(Office of the Secretary)和监察总署而组成,后两者将全部政策汇集在一起。在这一体系中,假定绝大多数美国联邦政府部门都是规模庞大的,那么大量的官员都将参与机构预算或部门预算的制定。相比之下,英国中央政府具有部门更小但高度统一的特征。即使是在英国的政府部门中,大概也有将近80个政策层的人员。在这两个国家里,预算最大化都不可能是单个有支配权的官员所追求的私人物品。但如果预算最大化要求集体共同努力,那么为了增进自己的福利,官员会在个人策略或集体策略之间做出怎样的选择?他们又如何在增加部门预算或增加机构总预算之间做出选择?在将预算最大化时,官僚是否会遭遇到集体行动的问题?

174

(一)作为集体策略的预算最大化

任何既定的官僚都拥有可以用来增进其福利的个人策略和集体策略。当采用个人策略时,官僚能够最直接、最明显地改善个人地位。因为在这种情况下,成功的努力带来的报酬是不需要与其他人分享的。而当采用集体策略时,成功的产出和增进的个人福利之间存在着更间接、更复杂的关系。当多个官员共同制定机构政策时,预算最大化就是增加官僚福利的集体手段,而不是个人手段:



175

机构总预算的增长对任何官员(不管是不是高级官员)都有着极其不确定的意义。结果,理性官僚主要将他们的努力转化为个人的效用最大化策略。如果其他选择被排除或已经得到充分利用了,他们就只能追求集体物品策略。

对职业社会学(occupational sociology)的研究表明,蓝领工人比白领职员对集体的工资谈判更感兴趣,因为体力劳动阶层的人很少有希望通过晋升、事业的进展以及与雇主重新协商个人契约等个人策略,从而极大地改善自己的境地(Crouch,1982,第67—74页)。我们同样可以预见,在政府机构内部,底层官僚采取个人福利最大化策略的机会最少,他们可能更乐意采用集体策略来改进官员福利。但高级官员却有更大的余地去采用个人策略,所以他们不太可能诉诸集体策略。

这就出现了一个与现有公共选择理论的假定密切相关的问题。公共选择理论假定,预算最大化只关注促进机构总开支以及机构总预算。可是,在多个官员影响政策时,理性官员一定会首先为机构内本部门或本科室寻求预算增长吗?部门预算的增长能够为每个科室中的少数政策层人员提供个人收益吗?进而,更现实地关注与特定部门相关的预算增长,能够挽救尼斯坎南关于单个有支配权官员的假定吗?

实际上,让整个机构都关注总预算是很困难的,因而它不能使预算最大化模型脱离困境。要把官僚行为与部门预算的关系模型化,必须建构更加复杂的模型。这些模型甚至比那些关注总预算的模型更难于操作。我在上文已经论及,美国联邦部门是由很多机构组成的,但这并非事情的最终结局。即使是在机构或行政部门内部,也有实施不同计划的子办公室。机构部门化的程度和高级人员汇总部门预算竞标的方式,在机构与机构之间也有很大差别。如果要设计一个分解模型(disaggregated model)的话,就需要设计一套装置,以采用标准化的方式来测量这些属性。预算最大化模型假定,官员在总体上会认为自己的利益是由机构或部门内部所有(附加的)预算推进的。事实不然。相反,理性官僚只会偏爱对他们有积极意义的部门预算增长。他们很可能对流向本组织其他部门的预算增长持冷漠甚至是反对态度。

在机构中那些预算萧条或缓慢增长的科室从事工作的官员，很可能由于更有活力的部门的预算增长而面临严重的福利损失。不仅他们自己会产生“相对的被剥夺感”，而且机构内部影响力和声望的平衡，也会转向预算增长的领域从而使他们受损。

176

官员怎样依据科室预算增长而不是依据总预算的增长行事？要解释这一问题，就需要考虑最低限度获胜联盟的产生，这一联盟追求特定类型的预算增长而不是其他目标。这种研究途径非常复杂。在经验性地应用这一途径之前，还需要严肃地深入剖析它的方法论。所以，我们在这里的分析将重点遵循现有公共选择文献关于总预算的分析。但我也明确地意识到，这是一个果断的简约化假定，它理应在后来被更复杂的解释所取代。

（二）集体行动与预算最大化

因为官僚机构是等级结构森严的组织，所以现有公共选择文献假定，集体行动的问题对机构政策没有影响。但如果我们承认存在多个政策层次的官员，那么在决定追求总预算最大化这一共同目标之前，理性官员就必须满足下列条件：

$$(B_j * P_j) - C_j > A_j$$

用语言来表述，B_j 代表官员从预算边际增长中获得的净效用（比如，在考虑与预算增长相关的所有成本之后，官员所得到的个人收益）。它被 P_j 打了折扣，而 P_j 代表个体官员的倡议在获得预算增长时具有决定性的概率。$-C_j$ 代表个人倡导预算增长的成本。上述结果必须大于 A_j，而 A_j 代表个人努力改进自己福利的回报，或者从备选集体策略中获得的回报。

许多学者早已在公司理论的争论中指出，即使大型公司可能合理地追求利润最大化等集体目标，管理者的行为在理性上也可能偏离这些目标（Loasby，1968）：

> 任何个体管理者都是管理者群体当中的一员，他可能正当地假定：他的行为只对实现集体目标有很小的贡献。他也可以理性地假定，其他人也会对该目标有所贡献，因而允许

他追求自己的目标或成为团体中的“搭便车者”(Jackson，1982，第55页)。

只有少数公共选择学者才意识到了机构内部的集体行动问题，多177 数人都假定官员的工作条件容易产生合作行为：

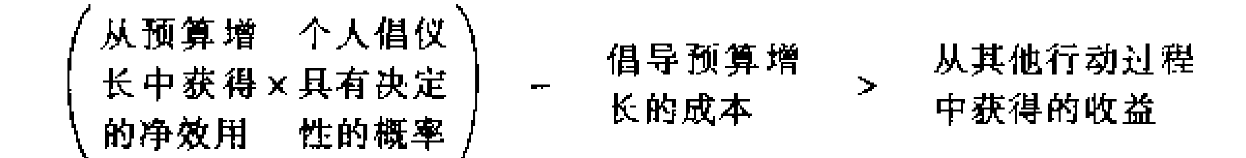
> 层级制和组织状况在集中特定个体间的互动作用方面特别有效。官僚制是结构化的，因此人们也都是专业化的，一些致力于相关任务的人员被组织在一起。这种组织实践增加了互动的频率，它使得工作人员能更容易地发展稳定的合作关系。况且，当某个问题要求组织不同分支机构进行合作时，层级制结构允许将该问题提交给高层决策者，这些决策者经常就这些问题相互协商。通过将人们束缚在长期的多层次博弈中，组织就增加了未来互动的数量和重要性，因而在那些规模太大以至于不能进行个人互动的团体中增进了相互合作的经历(Axelrod，1984，第130—131页)。

用第三章的术语来说，官僚机构很显然是外生性团体，所有机构成员都能意识到官僚机构明确的团体认同。通过让整个机构坚持关注总预算而不是部门预算，就可以排除那些由潜在相互冲突的认同而引起的若干困难了。所以至少就预算而言，尽管官僚们不会认为集体利益比追求自身福利最大化的个人策略更为重要，他们还是会自动地觉察到他们的集体利益。

另一方面，官僚机构的等级结构化本质也以有趣且重要的方式改变了基本的集体行动问题，这种方式很可能不仅仅抵消了那些促进合作的影响力。上述等式中的每个概念，如未打折扣的收益、影响力的概率、倡议成本和可选策略的收益，都在“高层”、“中层”和“底层”官员之间有着系统性的差别(如图7.1所示)。

从一般化预算增长中获得的**效用报酬**可能不同，它大体上与等级成反比。高级官员获益最少，因为他们的职位早已确定了。促进合作行为的公务员制度(public service systems)也具有同样的特征(比如公

务员任期制度),这些特征极大地使现有终身制人员免受预算变动的影响。实际上,从预算增长中获得的大量收益都可能集中在边缘人员身上,比如,没有工作保障的人、充当顾问的人、附加人员或兼职的合同工。显然,这些群体最可能因预算削减而受到损失,他们也是极为重要的(如果大部分还未被研究的话)组成部分。在美国,联邦政府人员的聘用也从属于国会设定的严格的人力资源限制。最保守地估计,5%—25%的额外人员是"合同制雇员",他们被联邦政府直接雇用但却不会出现在官员人事名单上(Bennett and Johnson,1980,第38—41页)。这里,大幅度的变化也反映了它与"机构将任务签约外包给公司"这一更普遍现象之间的界限很模糊。 178



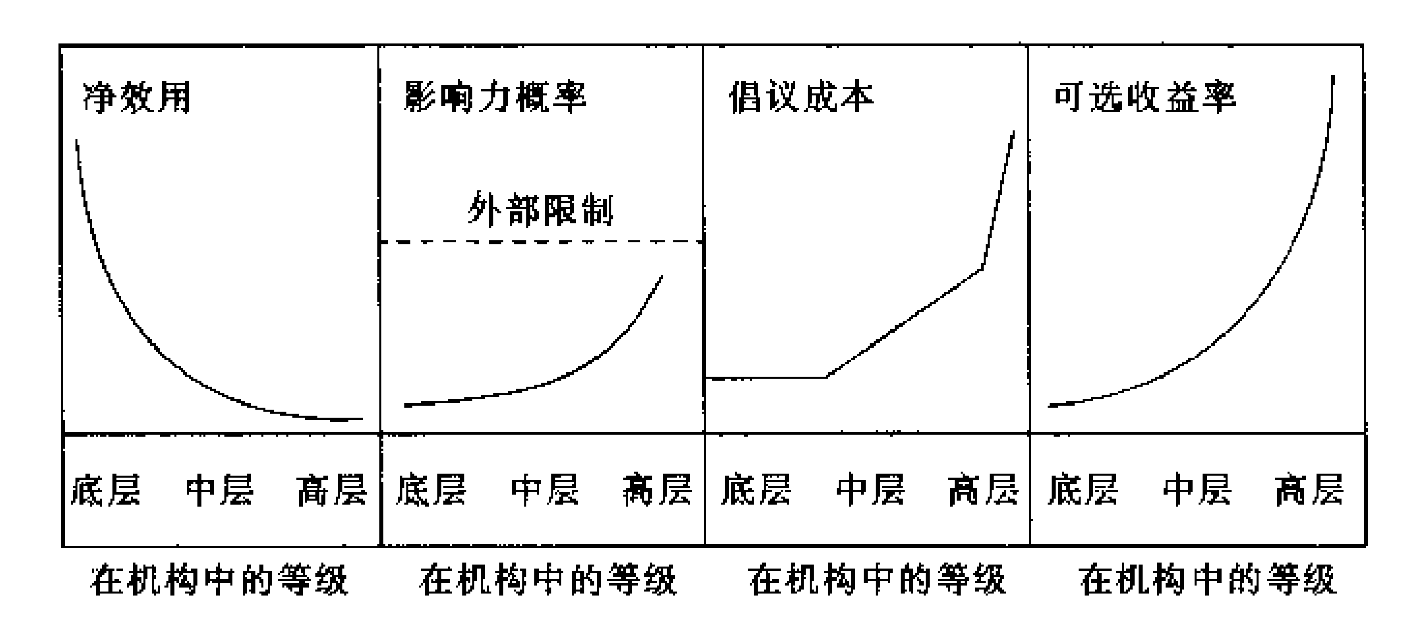


图7.1 假定机构净效用、影响力概率、倡议成本和可选收益率的分布

个人倡导预算增长具有决定性的概率,显然随着职位分类而戏剧性地增加了。自上而下的层级制组织形式显然意味着,兼职、另类人员和底层官员对机构政策的个人影响力是微不足道的,中层官员的影响力也不太大。然而在决策层次内,影响力的概率随着资历而极大上升,直到到达由环境决定的最大影响力的临界点时为止。在特别有利的环境中,高级官员获得预算增长的联合概率(combined probability)接近于1。但这与尼斯坎南的解释相反,并且这种情形相当特殊

(Goodin,1982a)。在敌对或无序的环境中,机构获得成功的总概率迅速下降,在获得赞助商同意的预算增长时,即使是最有影响力的官员也只能有部分的机会发挥决定性作用。

官员如何折算从预算增长中获得的效用报酬呢? 根据这里显示的影响力分布,环境条件有着重要的影响。官僚机构与立法机构之间进行互动的规范模型确切地证明了这种关系。它意味着立法机构监控行为的增加,能够极大地限制预算最大化官僚获得预算增长的能力(Bendor and Moe,1985,第772页)。但外部变化几乎不能影响更低层人员的态度。即使在有利的环境中,他们可能产生的影响力也会很179 小。高层官僚也可能比低层官员更加了解改变环境条件的意义,所以,他们的反应将更快、更精确地适应外部发展。相比之下,底层官僚通常持有不合时宜的态度。他们在适合组织成长的环境中仍旧相当保守,或者将既定的增长倾向延续到预算削减的年代。

倡导预算增长的成本也是极度等级结构化的。由于底层人员几乎没有机会去影响机构政策,所以他们从预算增长中追求集体所得,可能只局限于支持要求增加开支的工人运动。除组织的中层人员以外,积极促进预算扩张的更大机会(超过正常的或技术性增长调整以实现膨胀等)意味着倡议成本随等级而急剧上升。对高层官员来说,预算增长主要涉及到准备特殊的文件,出席棘手的会议,培育外部同盟和契约,回应赞助商的批评或调查,公开证明机构的现状是合理的等方面。对预算决定的经验性研究表明,绝大多数预算监察、谈判和争论,都集中在很大程度上未经分析的"基本预算(base budget)"的边际变化之上(Jackson,1982,第五章)。所以,以基本预算为基础寻求预算增长的倡议成本,在高层职位上是很实际的。

对于高级官员(拥有很多改善地位的机会)来说,个人增进福利的措施的**可选回报率**,比普通工人(其他选择被排除了,或者对他们无效)更高。我将在下文中指出,关心与工作相关的效用的可选集体策略,对高级官员更为重要(见本章最后一部分)。以这两种计算为基础,高层官员在愿意付出努力以追求预算最大化之前就要求更高的个人收益,而低层次官员则几乎没有可用的选择。

既然图7.1中将效用、影响力概率、倡议成本和可选回报率定型

化了,那么,即使年度预算是经常重复的博弈,官僚在将预算最大化时也会遭遇严重的集体行动的难题。即使预算最大化能够使机构所有成员受益,官员也依然会在倡导预算增长时基于不同原因而"搭便车"。底层官员从预算增长中获益最多,但他们也知道他们个人实际上不能改变结果。因而即使他们的倡议成本很小,并且他们几乎没有追求增进福利的选择机会,拥有安全工作的底层官员也可能认为要求增加开支是不值得的。相比之下,机构中的高层官员能极大地影响结果,但他们必须忍受从预算扩张中获益最少。他们在施加影响时面临着很高的倡议成本,他们在以可选方式增进自己的福利时有着更多的机会。他们不可能承担很高的倡议成本,特别是在敌对或无序的环境下。因为在这种环境下,机构获得成功的总机会很低或者是不可预测的。 180

当然,这在很大程度上取决于对上述等式中各变量所赋予的基本价值。这种分析本身并不能证明,官僚在将预算最大化时**必然**会遭遇到集体行动的难题。但用一些直觉上很现实的价值和实例来充实该等式时就会发现,集体行动的难题是常态而不是例外。

二、分析预算和机构的关键概念

只有我们准确地知道了理性官员力图促进机构支出有哪些要素时,才能解释清楚官僚的预算最大化问题。尽管本章涉及整个机构的预算变化而非部门预算,我们也仍旧可以在这一焦点之内对两者做出重要区分。不同类型的(整个机构)预算强调不同类型机构的存在,其中有许多与现有公共选择理论阐释中的直线型官僚制范式并不一致。

(一)预算的类型

机构的**核心预算**(core budget,CB),包括那些直接花费在机构自身运作之上(而不是以转移支付、契约和基金等形式流向机构以外的其他公共部门机构)的支出。核心预算包括以下项目:工资和人事成本、直接消耗于机构基本职能上的设备和材料成本(比如办公设备或计算机)、贷款支出(比如租借房屋和消耗在建筑上的重复资本)等项目。核心预算也包括消耗在机构自身运作上的某些资本支出。除此

之外，核心预算这一概念与英国中央政府所使用的"运行成本(running costs)"的概念十分相似。

机构预算(bureau budget,BB)包括上述所有的核心预算项目，以及机构付给私营部门的所有资金。比如，把签约外包给私人公司，向个人或公司提供转移支付，或者直接支付资本债务的利息。在西方国家，绝大多数用于建设和主要设备采购的花费也包括在机构预算之内，因为这些任务是由私人公司按合同执行的。机构预算包括机构自身的决定能够直接控制的所有支出。只要资金停留在公共部门之内(比如，上升到合同承包或转移支出时的那一点)，政策执行就只取决于机构自身的人员。独立的或下属公共部门组织都不会参与处理机构预算的任何部分。

181

机构的**项目预算**(program budget,PB)包括机构预算，以及该机构转移到其他公共部门机构用以消费的所有资金。这样，尽管预算总额

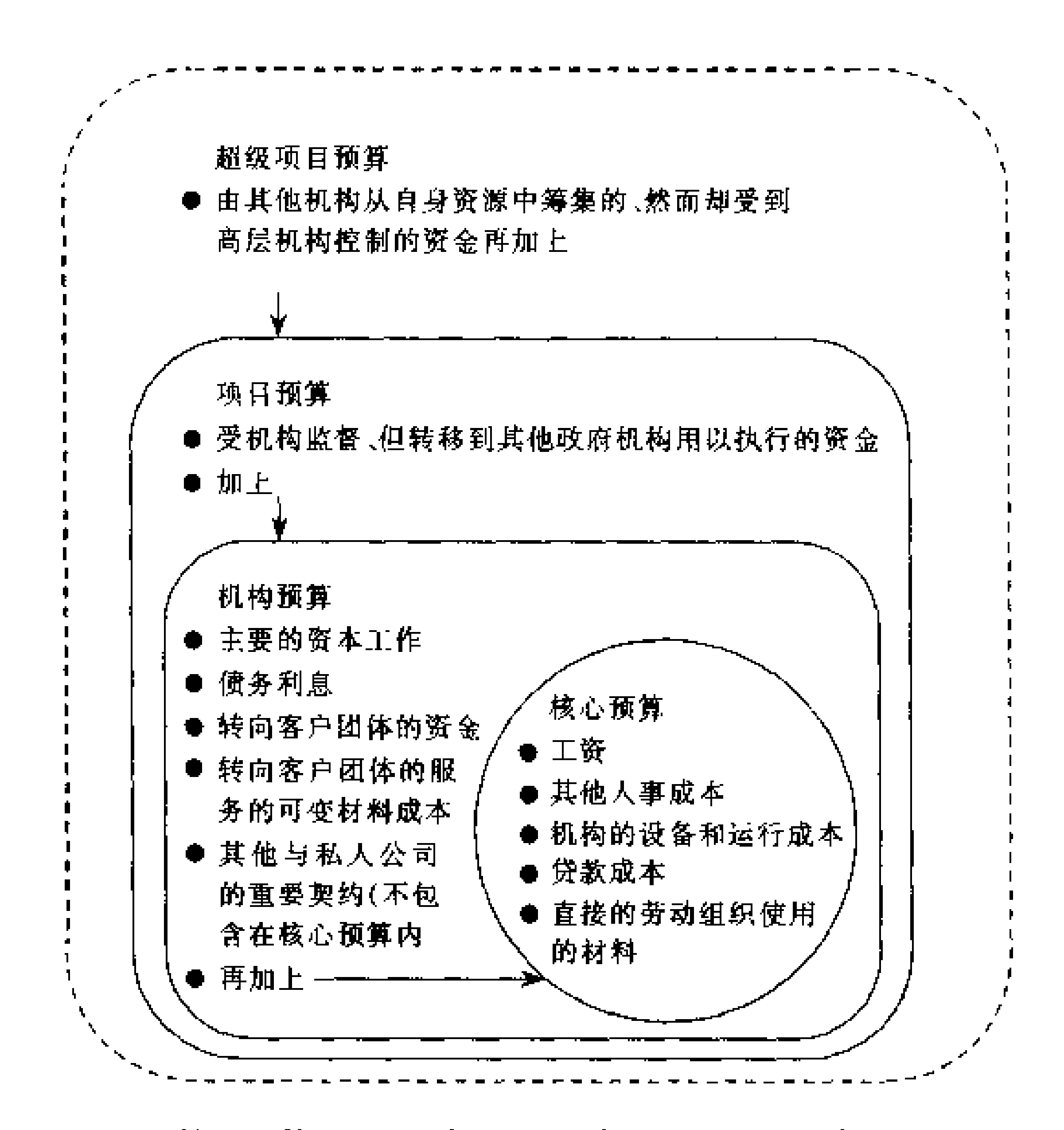


图7.2 核心预算、机构预算、项目预算和超级项目预算的组成要素

中有大部分被转移到其他公共部门机构用于项目的最终执行，项目预算也必须包含机构必须向赞助商（和法院）说明的所有花费，赞助商（和法院）必须对机构的这部分预算进行直接的监督。只有当该机构对资金支出方式实施某种程度的层级控制时，最后这种组织间的转移支付才能包括在机构的项目预算总额当中。

182

最后，**超级项目预算**（super-program budget，SPB）包括机构（agency）的项目预算，以及其他机构（bureaus）利用自身资源而进行的所有支出。该机构（agency）依然对这些资源履行某些政策责任，它或者可以有计划地限制或扩张这些资源，或者可以完全或部分地用这些资源来提高政治声望（因而也承担了政治责备）。这一概念在有联邦宪法的国家里并不适用，但对分析英国等集权式单一制国家时却很有帮助。

这些预算类型相互关联着，图 7.2 中的一组嵌套方框（Chinese boxes）对此做了说明。核心预算居于中心，它包含在更大的机构预算之中，机构预算进而包含在更大的项目预算之中。每个层次都有不同的理论意义。核心预算是机构自身行为方面的支出；机构预算是资金到达私营部门或个人之前，该机构拥有完全权威和控制权的那部分公共支出；项目预算是机构从赞助商那里获得资金的总流量，它包括公共部门从其他渠道获得的资金。对许多机构来说，项目预算是最终的环节。

超级项目预算的概念也是必要的。在某些国家中，高层机构向区域或地方政府进行政府间的转移支付，借此获得控制这些更低层机构大量花费行为的能力。有时，可以用资助资金（grant funding）的存在来证明，法律赋予高层机构广泛的政策控制或监督权是合理的。在英国、荷兰、爱尔兰等欧洲国家里，这些权力非常之强大。作为选择，中央政府授权的每个单位都拥有相关的或匹配的资助资金，它们必须与来自某些地方的资金相配套。这些策略以及其他策略（比如以惯例为基础的资助资金）通常意味着，高层机构资助资金的削减或增加，对较低层政府的财政和行为的影响是成倍增加的。

（二）机构类型

核心预算、机构预算和项目预算水平的相对规模在机构之间有系

统地摇摆。这为从理论上区分基本的机构类型奠定了重要基础。在决定什么才算得上“机构”时，通常有必要把官方统一的组织分解成由下文列举的要素，不同的机构类型就是由这些要素组成的。这些类型的机构本身是职能明确的。

供给性机构（delivery agencies）是韦伯理论和经济学分析中经典的直线型官僚机构。他们直接向公众或企业生产产出或提供服务，用他们自己的人员来执行大多数政策。毫无疑问，雇员常常工作于复杂的子机构网络之中。但从高层机构的官员到底层人员都有着清楚的权威或责任范围。供给性机构的职能通常是劳动密集型的，因而他们可能拥有大量与职能相关的预算。他们的核心预算在机构预算和项目预算中占很大比例，并且大多数都消耗在人事成本上。供给性机构不可能与下属公共部门机构间有重要的关系，所以在项目预算之上就没有超级项目预算的增长。图 7.3 描绘了预算类型之间程式化的相互关系，核心预算和机构预算都随着项目预算的增长而平稳上升，核心预算在项目预算中占据很大比例。在美国联邦政府中，供给性机构的典型实例是退伍军人事务部的健康服务部门。它雇用了 20 万人，将 100 亿美元预算（1988 年）中的 91% 花费在机构的运作过程之中。更小规模的机构实例是国家公园服务部门（隶属于内政部）。它雇用了 16500 人，10 亿美元的预算中有 83% 花费于其运作成本方面。

183

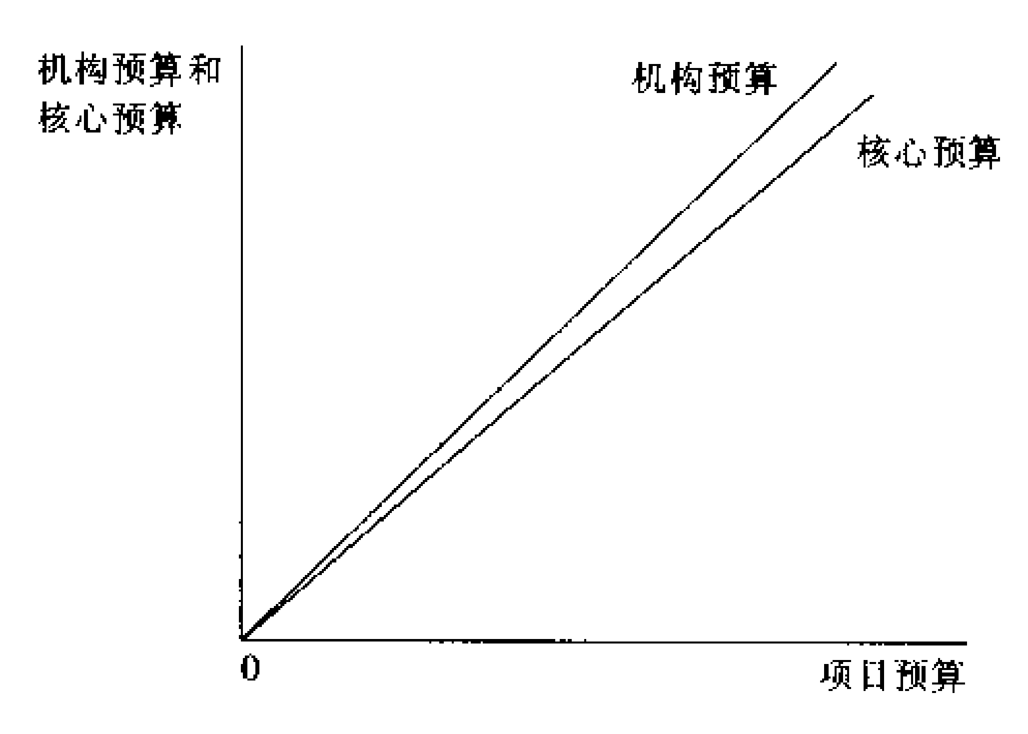


图 7.3　供给性机构和管制性机构中的预算是如何增长的

管制性机构(regulatory agencies)与供给性机构有着同样的核心预算/机构预算和机构预算/项目预算曲线,但预算却很少。管制性机构的主要任务是限制或控制个人、企业或其他机构的行为。它们通常采用许可制度、汇报控制、绩效标准或其他类似的制度。所有这些策略都将绝大部分成本外部化到被管制者身上。所以,从税收资金或公共开支方面来看,管制性机构的运行相对廉价。因为管制性机构主要是文件传递或监控组织,所以他们的核心预算在机构预算和项目预算中占据很高比例。然而,如果补贴成为支持管制的辅助要素,那么机构预算在某种程度上就与核心预算相区别。因为他们将服从成本(compliance costs)外部化,所以管制性机构比供给性机构雇用更少的人员,其项目预算也更少。同样,它们也没有**超级项目预算**的增长。一个良好的美国实例是食品安全与监察服务部门(隶属于农业部)。它只雇用了9000多人,3900万美元的预算(1988年)中有87%用于行政成本。

转让性机构(Transfer agencies)处理政府向私人或私人公司提供的某些形式的补贴和授权的支付业务。它们在总体上是资金传递性组织。既然补贴支付在集中执行的行政机构中很容易被系统化,那么,所有中央政府都可能至少有一个人员众多的转让性机构。然而相对于对外支付的补贴而言,转移支付的行政成本很小,所以核心预算应该在机构预算中占较低的比例。如果不要求分权化的执行层实现特定收益,转让性机构通常就不会把大量资金转向其他公共部门机构(如果这种协调性机构被广泛地用来实施直接的服务供给,那么在我的解释中,高层机构就要被重新划分为控制性机构了。参见下文)。184 所以,机构预算通常几乎占据了转让性机构所有的项目预算。图7.4显示了被期望置于理论基础之上的核心预算、机构预算和项目预算之间的相互关系。这里,与供给性机构或管制性机构不同的是,核心预算并不随着项目预算而持续膨胀。一旦基本的行政机构适得其所,机构预算和项目预算的大规模增长就不会对运行成本产生什么影响。比如,对外支付公众退休金的机构,只要其核心预算根本没变,它向老年人支付的支票就具有很大的价值。美国退伍军人事务部的收益部门是一个典型实例。它雇用了将近19000人,其行政成本为8400万美元。然而,这在其将近200亿美元的项目预算(1988年)中只占4%。

契约性机构(contracts agencies)涉及开发政府招标的服务规格或资本项目,然后向私人部门公司(或者是商业化运作的公共部门组织,185 比如公共公司)出租合同。契约性机构的人员致力于项目的研究和发展,编排设备或服务规格,与公司保持联络,从事合同管理或履行合同等。项目或服务的实际执行,设备和材料的定购,大多数必要人员的雇用以及物质产出的生产等,都由合同的承担者来实施。结果,尽管契约性机构的核心预算比转让性机构核心预算多很多,但它在主要的机构预算中只占适度的份额(遵循图 7.4 的模式)。典型的核心预算/机构预算比率是 20%—30%。当然,机构预算几乎占据了契约性机构所有的项目预算,并且仍旧没有超级项目预算的增长。(美国)太空总署国家航空和航天局(NASA)是个典型的实例。它有 22000 位人员进行研究和设计,并筹备太空项目的合同,其成本是 22 亿美元,这只占该机构 100 亿美元项目预算的 1/5 多一些。其余的预算随合同转向私人公司。

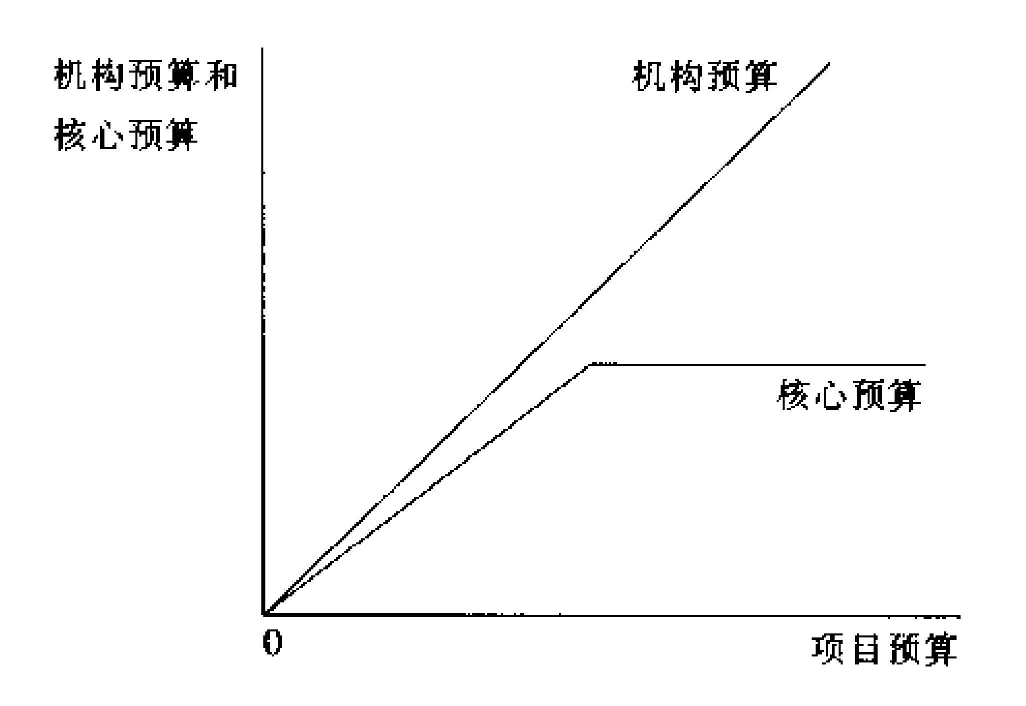


图 7.4 转让性机构和契约性机构中的预算是如何增长的

控制性机构(control agencies)是最后一种基本的机构类型。它们的主要任务是:以资助基金或政府间转移支付的方式引导资金流向其他公共部门机构,并监控这些政府组织如何花费资金和执行政策。我们再次看到,相关行政成本在转移总额中只占很小一部分。同时,机构预算在项目预算中也只占微小的部分。因为它们通常监督地方政府或机构,所以控制性机构的超级项目预算可能呈大规模增长,并超

过项目预算水平。控制性机构各种预算之间的关系简要地显示在图7.5中。在先前的图解中，一旦基本的组织机构适得其所，就可能出现项目预算的大规模增长，而不会影响核心预算。但由于机构预算没有包括对其他公共部门机构的资助基金，所以机构预算线也仍旧是平行的。最后，超过45°角并更快增长的超级项目预算线被描绘出来了。这意味着在某些国家里，中央资金的供给为下属机构基于各种来源的花费提供了杠杆。控制性机构的一个典型实例（但没有超级项目预算）是美国联邦高速公路局（隶属于交通部）。它只雇用了3400人，花费了1940万美元的成本，但为全国高速公路支付的资助基金和补贴总额为130亿美元（主要是向州政府提供）。联邦高速公路局的核心预算在其项目预算中只占1.5%。

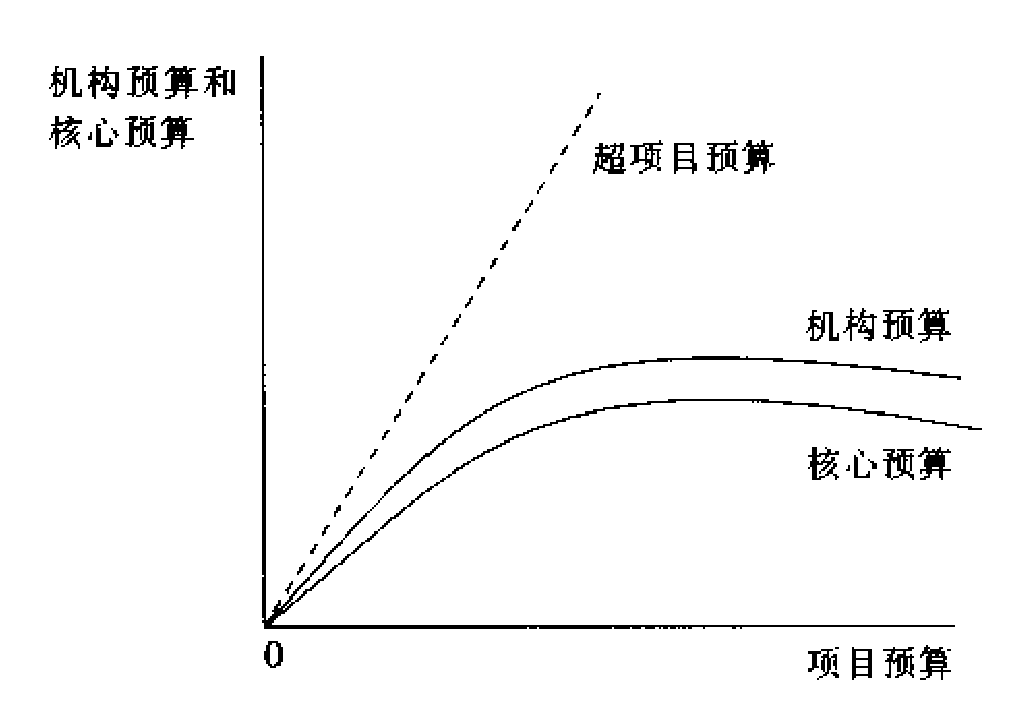


图7.5　控制性机构中的预算是如何增长的

除这些基本类型之外，还必须把某些附加的范畴也包含进来，从而完全涵盖所有的机构。**征税性机构**（taxing agencies）筹集政府财政资金。它们在以下方面而与管制性机构非常相似，即：将行政成本外部化到个人、企业或其他机构身上；它也是劳动密集型、文件传递型的组织。相对它们所征税收的收益而言，征税性机构的行政成本非常之小。不过，征税性机构的人员规模和核心预算都更大。这有几个原因。在西欧，政府使用较少的但更为普遍的税收，比如简化的收人所得税（income tax）或增值税（value-added tax）。它们将工作人员集中

186

在一两个重要的征税组织当中(Rose and Karran,1988;Rose,1981,第94—127页)。所有的自由民主国家都普遍地把补贴制度纳入税收征集机构当中。在住房产权、职业退休金、公司汽车或私人健康保险等领域内,征税性机构的税收支出是公共支出在政治上可以接受的替代物。所以,征税性机构在许多不同的政策领域内都能获得收益。在美国联邦政府中,国内收入署(Internal revenue Service)雇用了113000人,它拥有95亿美元(1988年)的项目预算,其中有50亿美元包含在核心预算中(事实上,所有的剩余部分都是返还过度征集的税收)。

为了分析英国中央政府,我们把**交易性机构**(trading agencies)界定为完全履行管理职能的机构(就是说,将拥有自身协调委员会的公共公司排除在中央政府的范围之外)。在其他情况下,可能更适合采取更广泛的界定。这些机构以完全或准商业状态直接在经济市场中运作。当它们向其他公共部门机构提供服务时,它们完全是以再收费(recharging)为基础的。交易性机构通常只做单一的工作,而不承担其他政策责任。它在美国的典型实例是许多电力销售局(Power Marketing Administrations,隶属于能源部),它们把政府建设的水电项目发的电分配给美国西南部的公共事业和其他消费者。

服务性机构(Servicing agencies)的功能都非常相似。它们向其他政府机构提供服务或设施,有时以再收费为基础但没有私营部门的消费者。有时,它们也以非定价(non-priced)为基础,此时他们的产出就是为一些机构或整个政府层次提供的集体收益。服务性机构的一个实例是通用服务机构(General Services Agency)。它为美国联邦政府管理着土地附属物和所有权。

187

(三)机构类型:经验性证据

在对美国联邦预算的具体研究(仍旧在进行)中,这种理论分析已经在经验上被操作化了。其中,我们为了分析的需要而把205个政府机构进行了相应的分类(包括上述每种机构类型的实例)。然而,因为这些数据在本书写作时仍旧处于分析之中,所以,本部分余下内容只能转向已经完成的对英国中央政府进行的研究(Dunleavy,1989a and 1989b)。对美国的数据进行的初步分析表明,他们完全遵循着英国的

数据中表现出的模式。

对上述机构类型的理论预期在实践中以何种程度被英国的数据所证实？在表7.1中，我们确认了76个在分析上独立的中央政府机构。其中1/3以上的机构要么是纯粹的供给性机构，要么是主要行使供给职能的混合类型。这组机构在所有中央政府总的核心预算(1987—1988年为190亿英镑)中占63%，人员占总数(1987—1988年为102万人)的64%。在数量上占据第二位的机构类型是控制性机构。它们在总机构中占1/5，但在人员总数或核心预算总数中只占1/20。转让性机构和契约性机构主要把资金导向私营部门，它们在总机构中只占1/6强，在人员和核心预算中也占同样小的比例。其他机构类型(管制性机构、交易性机构、服务性机构和征税性机构)被分成多个范畴，它们在机构总数中占1/4强，但在人员总数和核心预算中只在1/7左右。

表7.1　英国中央政府的机构类型(1987—1988)

机构类型	*机构数量*	*总的核心预算(£ m)*	*人员总数*
供给性机构	22	10810	591400
供给性机构/转让性机构	5	1050	54410
供给性机构/控制性机构	1	210	9910
供给/供给转让机构组	*28*	*12070*	*655720*
转让性机构	8	2200	126530
契约性机构	4	1000	45990
转让/契约机构组	*12*	*3200*	*172520*
管制性机构	7	540	26560
交易性机构	7	735	25810
服务性机构	5	185	6770
征税性机构	2	1290	84050
混合职能组	*21*	*2750*	*143190*
控制性机构	15	990	45420
中央政府总计	76	19000	1016830

来源：Dunleavy，1989a and 1989b。

因为重复计算问题，不可能把机构预算、项目预算或超级项目预算的数字加总起来。然而，我们可以考察不同机构类型之间各种预算的平均规模。因为某些机构类型只包含少数几个机构，所以我在表7.1中按4个较大的组来提供数据。这4个组分别是控制性机构、供给/供给转让机构组、转让/契约机构组以及混合职能机构组。最后一个问题是，对英国中央政府机构类型的统计可能有些误差，因为少数相当大的机构扭曲了均值(means)和标准差(standard deviations)。为了解决这个问题，表7.2包括了一个附加的子表，它采用了更为合理的试探性统计(exploratory statistics)、中位数(the median)和中间差(midspread)。

表7.2 英国中央政府机构类型的平均预算水平(1987—1988)

预算类型(百万英镑)	控制机构	机构类型		混合职能机构组
		转让/契约性机构	供给/供给转让机构	
(a)试探性统计:中位数(中间差)				
核心预算	49 (98)	39 (118)	104 (405)	50 (117)
机构预算	317 (306)	1110 (1133)	211 (856)	52 (147)
项目预算	2363 (3059)	1277 (6325)	211 (884)	52 (147)
超级项目预算	3990 (7101)	1277 (6325)	211 (884)	52 (147)
(b)确定性统计:均值(标准差)				
核心预算	66 (56)	267 (581)	431 (759)	131 (227)
机构预算	264 (182)	4948 (11959)	910 (1528)	153 (274)
项目预算	3142 (3900)	6229 (13416)	947 (1541)	153 (274)
超级项目预算	5316 (5681)	6229 (13538)	960 (1539)	153 (274)

来源：Dunleavy，1989b，第407页。这些数据矫正了最初出版表格中的两处小错误。

189

表7.2清楚表明，应用于核心预算的模式与应用于更具包含性的预算水平的模式并不等同。其他机构的预算显示，当从核心预算转向机构预算的水平时，任何机构类型都只有最小的变化，而在项目预算和超级项目预算水平上却根本没有变化。在平均水平上，混合职能组一直都是所有类型中最小的。相比之下，供给性机构是核心预算水平最高的机构。这反映出一个事实：其平均人员水平相当于所有其他机构类型的两倍。供给性机构的预算在机构预算水平上也加倍了，但此后它们在项目预算和超级项目预算水平上却少有增长。转让/契约机构组的平均核心预算相当小。但当机构预算包括了这些机构向私营部门提供的支付或合同时，转让/契约机构就成为所有类型中最大的。因为该组中的某些机构有着次要的职能，即向其他公共机构支付资助基金，所以它们的平均项目预算在某种程度上更高，但超级项目预算却没变。最后，控制性机构核心预算的均值最小，其机构预算却呈显著增长态势。但控制性机构的关键职能（向其他公共部门组织提供资助基金）意味着，其项目预算水平呈大规模增长。事实上，在这一水平上，控制性机构的中位数比其他类型都大（尽管转让/契约机构组中存在一个相当大的社会保障机构，使它们的均值项目预算水平超过控制性机构）。英国的控制性机构在超级项目预算层次上也表现出相当大的增长。从项目预算和超级项目预算来看，控制性机构受到的约束比其他类型的中央政府组织更多，其规模也更大。

为了验证英国中央政府的数据如何有效地与对机构类型的理论分析相一致，表7.3提供了核心[①]预算/项目预算（PB）、机构预算/项目预算和超级项目预算/项目预算的平均百分比。核心预算/项目预算比率在控制性机构中是最小的，它们的机构预算/项目预算比率无疑也最低，只有超级项目预算/项目预算比率大大超过100%。因而这些机构与上述的理论类型完全相符。转让/契约机构组的核心预算/项目预算比率第二低，但它们的机构预算实际上占据了整个项目预算。这再一次与上述模型的描述完全符合。其他组也完全符合上文的理论模式，因为它们的核心预算、机构预算和项目预算数字差不多都是相等的。

① 原文此处为control，译者认为应该是core。

表 7.3 各机构类型核心预算、机构预算和超级项目预算占项目预算的平均百分比

占项目预算的百分比	控制性机构	机构类型		混合职能机构组
		转让/契约机构	供给/供给转让机构	
中位数				
核心预算	2.1	5.2	60	98
机构预算	10.8	100	100	100
超级项目预算	126	100	100	100
均值				
核心预算	3.0	6.8	62	98
机构预算	11.1	91	95	100
超级项目预算	160	100	101	100

来源：同表 7.2。

供给/供给转让机构组在经验上被证明是偏离理论描述的一组机构。在这里，大量核心预算/项目预算比率在某种程度上比预测值更低（介于 50%—60% 之间而不是 80%—90%）。有 3 个因素说明了这种小差异（Dunleavy，1989b，第 392—393 页），即：包含了某些混合型的供给/转让机构，现有的官方统计不允许在分析上更明确地将机构职能分离开来；在核心预算和机构预算之间，向武装部队分配重要装备成本时存在技术问题；某些类似的问题使实际数值比未包含进来的那些更小的供给性机构的预期数字大得多。然而，供给性机构在结构上仍旧与控制性机构或转让/契约机构组极为不同，而在所有其他方面都完全符合上述模型。总而言之，预测不同机构类型的分析数字，在表 7.2 和表 7.3 中相当明显地体现出来了。

190

三、预算最大化的条件

官员是否想要将预算最大化可能取决于 3 个方面的因素：他们的等级和预算类型，相关的机构类型以及随时间而产生的变化。本部分余下内容将说明，如何确定官僚的最优项目预算水平，并以此来总结关于某些变化的诸种主张。

(一)预算类型导致的变化

机构成员的个人效用不可能同样地与总预算不同要素的膨胀相关。表7.4粗略地列举了一些原因,用以说明公共选择学者为什么认为预算最大化会增进官僚的福利。本章第一部分已有力地表明,不同效用考虑的显著性对高层、中层和底层官员来说有相当大的差别。

191

表7.4 官僚从预算最大化中获得的福利所得

福利所得的类型	相关预算	等级的显著性		
		底层	中层	高层
改进工作安全	CB	+ +	+	0
扩展工作前景	CB	+	+ +	0
增加对技巧或劳动力的要求	CB	+	+ +	0
促进升级	CB	0	+ +	+
减少机构管理的冲突	CB	0	+	+ +
提高机构的声望	BB	0	+	+ +
改进与客户或合同者的关系	BB	0	+	+ +
创造"宽余"以应付危机	BB/PB	0	+	+ +
增加的任免权	PB	0	0	+ +

注:+ + = 很显著;　CB = 核心预算;
　+ = 中等显著;　BB = 机构预算;
　0 = 低度显著;　PB = 项目预算。

源自预算增长的那些最基本的个人效用所得,以及那些对于底层和中层官员最重要的个人效用所得,都与核心预算相关。相比之下,从预算膨胀中获得的更分散的效用所得,以及那些对高层官员最重要的效用所得,则主要与机构预算相关。在这组报酬(pay-offs)中,只有促进非竞争性机构管理的那些报酬才主要地与核心预算相关。只有机构任免权才直接与项目预算的膨胀正相关。扩大了的项目预算允许高层管理者创设宽余资源,这些宽余资源可以用来处理突发的危机或采取行动的要求。但既然绝大多数项目预算可能不得不转移到其他机构,高层官员就会通过将机构预算中的宽余部分保持在自己的控制之下,以此获得最大限度的弹性。

当转向研究倡导预算的成本时(请注意,这些并非预算增长本身的缺点,而是倡导预算的缺点),就会出现一个明显而重要的不对称。当预算膨胀的收益主要与核心预算或机构预算相关时,倡议的成本(根据消耗的时间,所需的努力或资源,赞助商和公众越来越多的监察,受到外部批评的程度等因素来衡量)都可能与项目预算密切相关。正是以项目预算的绩效为基础,赞助机构和公民才大致地对适合于特定政策领域的总体资助水平做出判断。在给定环境敌对性的程度时,流向机构外部的机构项目预算增多了,这可能挤占了它实现核心预算增长的机会。同样,如果资金流向膨胀的下属公共部门机构,核心预算和机构预算的增加就将更加困难。

192

(二)机构类型导致的变化

理性官僚主要考虑将其核心预算或机构预算最大化。在这个意义上,这种激励在与核心预算、机构预算和项目预算有密切联系的组织中将是最强烈的。供给性机构是符合这种模式的最大的预算组织。在供给性机构中,高级官员和低层官员的福利看来都与项目预算的增长最为密切相关。同样模式的核心预算/机构预算/项目预算的比率适合于管制性机构。但是,管制性机构是更小的机构,其官员可能将成本外部化或提高预算,以此实现其效用所得。征税性机构是大型机构,它们把绝大多数资金花费在自身的运作上。尽管绝大多数西方国家的环境敌对性程度都很高(因而包括立法机关的批评家所进行的监察),但预算最大化的压力在征税性机构中也可能存在,特别是在收入总量高于行政成本的时候。交易性机构和服务性机构也有类似的核心预算、机构预算和项目预算。然而,市场机遇和竞争压力(来源于其他生产者或其他物品)通常抑制了交易性机构的膨胀,同时它也要求打破平衡或者实现既定的财政收益。服务性机构相当小,它们的增长受到限制,因为对其服务的要求取决于其他机构。

在某些类型的契约性机构和转让性机构里,自利的高级官员也可能有强烈的动机将其机构预算最大化。这些机构的核心预算只在项目预算中占很小的一部分,所以较低层人员几乎没有理由去寻求项目预算的膨胀。然而,只要满足特定条件,高级管理者就可能会从提高

机构预算(这里几乎等于项目预算)中取得大量的福利所得。这些条件包括:

- 关于合同或转移支付的单个决定的规模必须很大;
- 对资金配置的最终决定必须是一次性的,适度自由裁量的,并且是在高层做出的——而不是例行化的,受规则束缚的(rule-bound),以惯例为基础的,或者在普通成员层次上做出的;
- 合同或转移支付的接受者必须相对较少且是大型组织——比如大公司或中等统合主义(meso-corporatist)的利益集团或游说团体;
- 这些接受者必须能够组织收益回流(flowback),以作为对官僚代表他们利益施加保护的回报。

193

比如,在五角大楼或(美国)国家航空和航天局等采购机构中,官员有足够的理由将机构预算最大化,因为国防和其他合同通常都提供了相当大的保护潜力。公司有许多机会参与投标,从而为那些对他们有用的官方联系人提供实质性的互惠收益。这些互惠收益包括:附带交易(side deals)的收益,比如,有助于赢得晋升或产生法国人所说的**脱离政府机构后进入私营公司**(pantouflage)的获利机会;职业变动,即到公司部门仍旧担任有实力的管理者;或者在老年人退休后为其提供管理者职位。当转让性机构与组织良好的公司"客户"(比如,在绝大多数自由民主社会中,有实力的农民组织和食品制造业的利益集团)打交道时,同样的刺激也适用于高级官员。在这些情形下,即使我们会对"相关的额外资金主要流向机构之外"产生疑问,官僚提高机构预算也应该是理性的。

对于所有的控制性机构以及其他与多个分散的客户(比如,高度竞争产业中的小公司,或政府福利收益所得的接受者)打交道的契约性机构和转让性机构来说,这样的刺激却不适用。这些机构的核心预算仅占项目预算的一小部分;并且,如果机构预算或项目预算膨胀了,高级官员就不会得到重要的收益回流。比如,美国联邦政府中的教育

部和英国的教育和科学部，都只将他们所控制的总预算中不足2%的部分用于自己的活动。因而，在公共选择理论看来，自利的官员极不可能永远追求项目预算的增长。当相关资金几乎全部被转移到地位较低或组织状况较差的私营部门接受者，或被转移到其他公共部门机构时，政策层次上的任何理性行动者都不会有什么理由去推进资金的增长（仍旧低于尼斯坎南所说的资金过度供给水平）。以另一情况为例，福利机构中的政策层次官员为什么会提高向失业者或老年退休金领受者的支付水平？高层次机构的理性管理者甚至没有什么理由去关心，其政策领域内较低层次的机构所花费的超级项目预算是增长还是减少。为关注这种总量，核心官员将不得不放弃崇拜特定预算总额，或者是不得不有使命义务感，或者受某种形式的利他主义的折磨。而所有这些动机都需要从适用的公共选择模型中排除出去。事实上，对于这些机构类型中的官员来说，项目预算或机构预算的增长可能是一种倾向。既然成本从属于项目预算，而收益从属于核心预算或机构预算，总体资金实际上可能激化环境敌对性，但没有为高级管理者带来有意义的效用所得。尤其是，如果项目预算增长的话，控制性机构甚至可能更加依赖下属机构的绩效。 194

（三）时间发展导致的变化

迄今为止，我已经假定：在机构稳定增长的初期阶段以后，核心预算、机构预算和项目预算之间的关系相当稳定。但对于任何实质性机构来说，它都应该有一个限度，预算膨胀超过这个限度，该机构就会变得太难处理或太难管理了。普遍的约束包括：

- 管理陷入政治—行政瓶颈之中，特别是能力和规模都比较有限的代议机构。
- 高层管理是分散的，政治注意力分散到多个领域中而且非常单薄。
- 大型部门的惯性的累积。

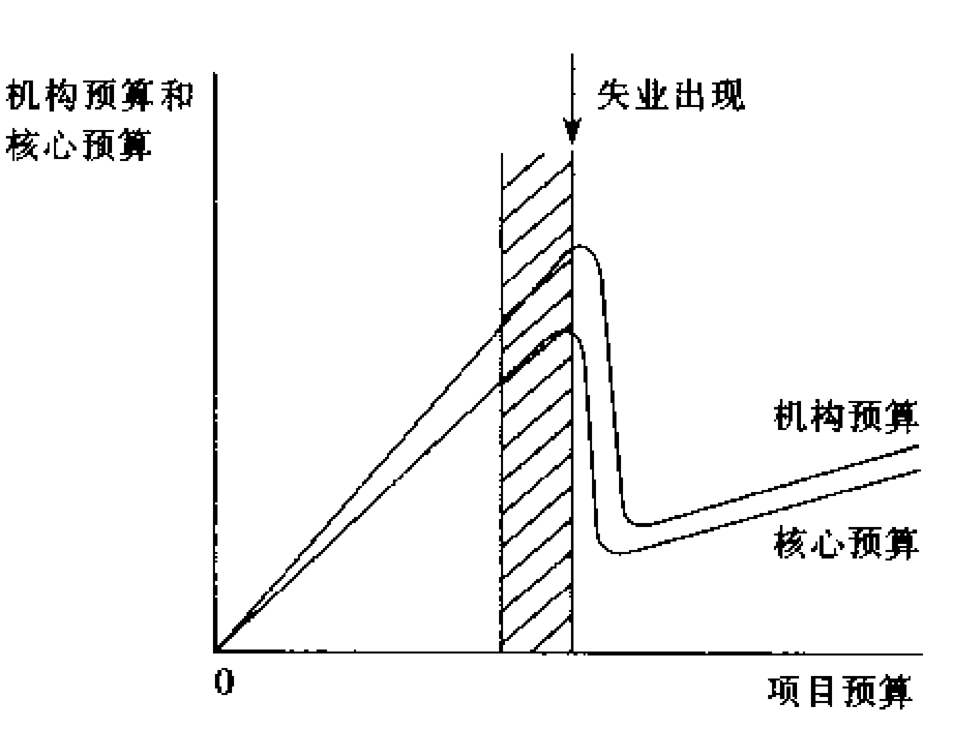


图 7.6 Z 字形机构预算曲线

比如，在英国中央政府中，内阁任期有限、控制范围有限以及庞大畸形症等问题，都一再导致部门的分割和改革尝试的失败。比如战后的“超级部门（super-ministries）”（Pollitt，1983；Kellner and Crowther-Hunt，1980，第 174—238 页）。

一些大型机构可能会遭遇到这些条件的约束，并同时推进机构的进一步膨胀。它们可能进入这样一个时期，即某些现有职能被其他（敌对的）机构所取代。在中央政府层次上，这些对手可能是获得部分领地的其他部门，或者可能是用来分割不太突出的职能的准政府机构。每种威胁都可能产生 Z 字形的增长曲线，它表示核心预算和机构预算相对于项目预算的状况（图 7.6）。由于这种曲线，当机构的增长已经将其带入危险区域（图 7.6 中的阴影部分）时，处于高级职位的理性的预算最大化官员不会提倡项目预算的增长。那样做只能缩减核心预算和机构预算的数量，而这些官员的效用却与核心预算和机构预算最为相关。Z 字形的核心预算和机构预算曲线最有可能出现在供给性机构当中，以及那些拥有大量人员的契约性机构、转让性机构和征税性机构当中。

195

当契约性机构或控制性机构进入**预算衰减期**时，核心预算、机构预算和项目预算之间的关系也引起了一些有趣的问题。减少项目预算可能与提高核心预算和机构预算的时期相关，因为控制性机构重新

从下属机构集中了权力和职能，或者因为契约性机构收回了它先前转移给外部职业团体的职能（图 7.7）。此后，重新集中阶段可能伴随着预算削减，这击中了核心部门内部的要害。但也可能存在延伸的时期。此时，契约性机构或控制性机构中的官员欢迎项目预算的削减，以作为增加或稳定其机构预算的手段，而这些官员的效用与机构预算相关。比如，敦利威（1981a）证明，在 20 世纪 60 年代中期，在英国地方权威管理的公共住宅繁荣的高峰期，委员会的建筑师实际上只设计了 1/2 的相关住宅，私人建筑师设计了 30%，建筑公司的建筑师设计了 20%。到 1973 年，公共住宅的初始水平只有先前规模的一半，地方权威建筑师此时的份额增加到 75%。对于伯明翰这个大城市来说，这意味着在 20 世纪 60 年代中期，其建筑师实际上根本没有设计住宅。他们的作用是有限的，仅仅是签订设计和监督合同，以及小型工程的建设。10 年后，委员会建筑师已经重新获得了对其绝大多数住宅产出的设计控制权。只要公共机构的人员没有充分扩张从而适应“繁荣”时期的工作负担，那么这种影响就会存在，以致于机构工作任务的特征有所延伸并吸纳这种变化。即使在使用顾问或承包商的供给性机构中，情况也是如此。当工作负担重新被内部化时，该机构中所有层次人员的效用都会在有限的预算缩减期内极为明显地上升。

196

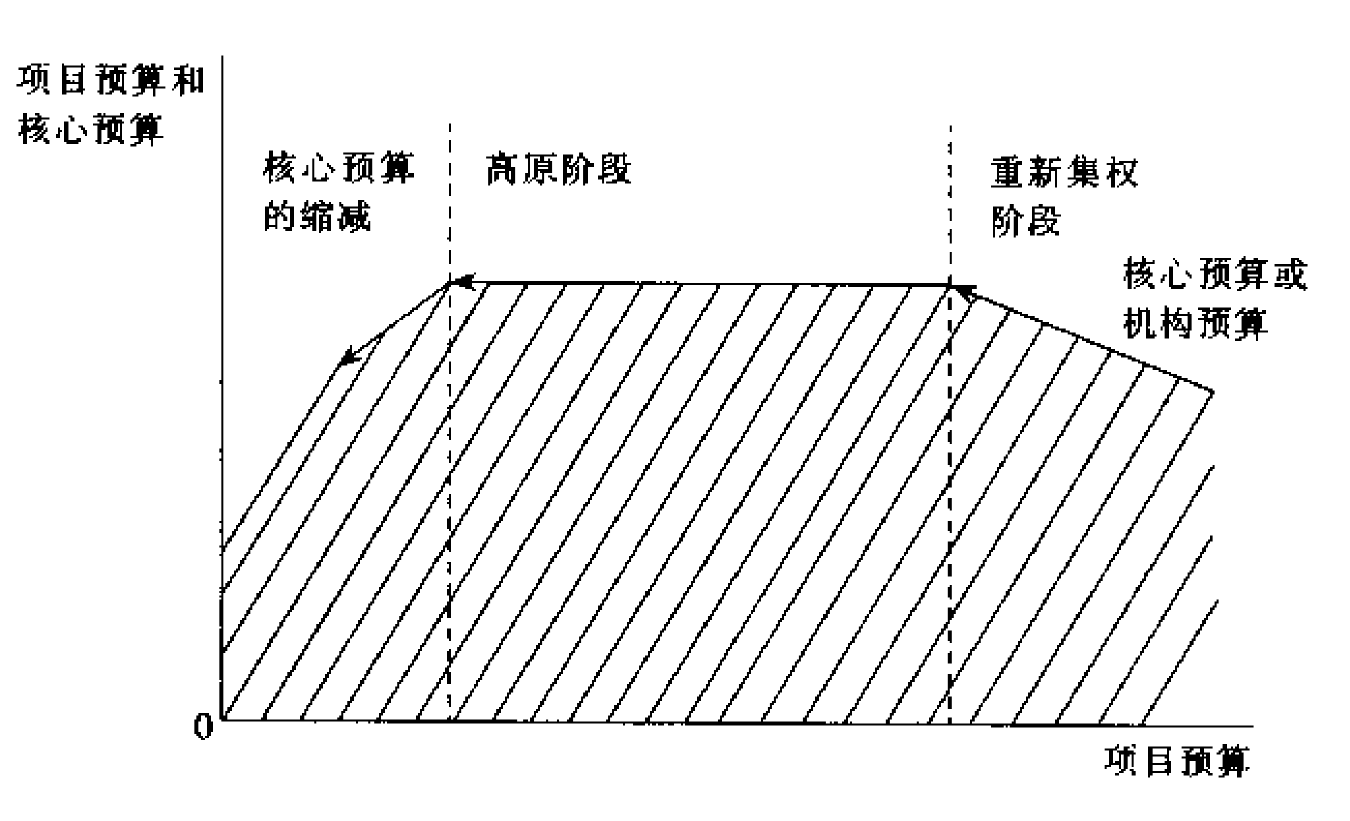
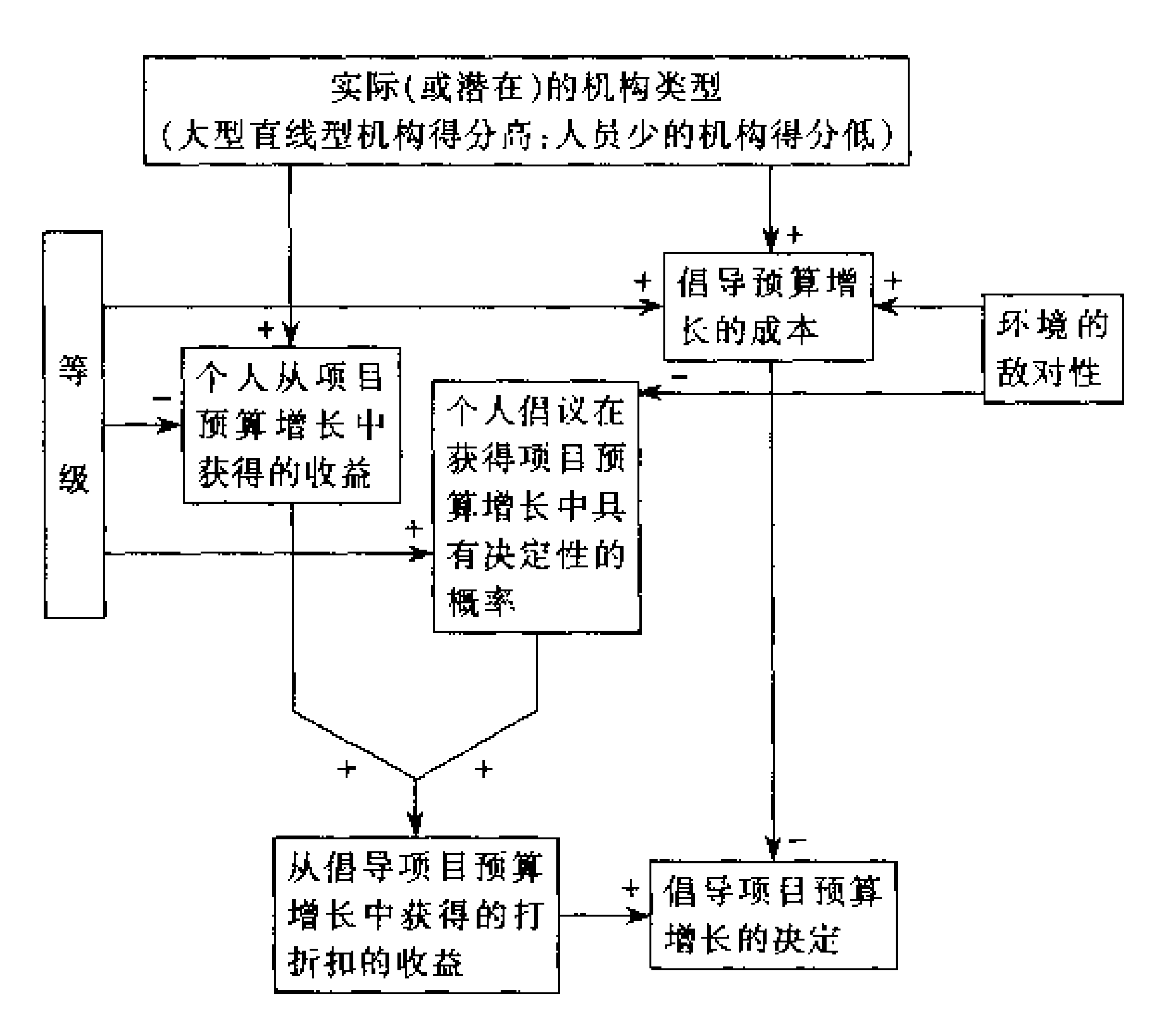


图 7.7 重新集权化的削减怎样能增加核心预算或机构预算

(四)官僚的最优预算水平

自利的官员提高其支出的程度为什么会有极大的不同？这有多个原因，所以尼斯坎南把官僚描述为无止境的预算最大化者可能是极度不精确的。总结上述讨论，有两种方式可以用来描述高级官员如何做出预算决定。第一，是对个体官僚所受诸多影响的图示，它与已经给定的、适用于潜在利益集团成员和投票者的图示相似(图7.8)。与



注：除等级外的所有变量都在主观上可以感知。

图7.8　官僚是否将预算最大化所受的影响

先前图示的明显差别在于，官僚机构内部等级的重要性。等级决定了官员从项目预算增长中获得的全额收益，决定了对官员个人影响力的评价以及倡导预算增长的成本。此外，机构类型决定了高级官员在项目预算的增长中下了哪些赌注，并在相对次要的程度上决定了高级官员所面对的倡议成本。这两种影响力都能够使高级官僚的偏好内生化，所以，这些官僚运作的背景决定了他们的需要。最后，没有显示出

197

从预算最大化中获得的私人收益，因为官员必须追求个人策略以获得私人收益，而不会追求本质上是集体性的努力以推进项目预算的增长。

描述官僚决定的第二个主要方法是，官僚寻求进一步预算增长的环境条件的需求—供给模型。倡导预算增长的需求曲线表明，官员打折扣的边际效用（DMU）怎样随着项目预算的增长而变化；而供给曲线则表明，倡议成本怎样随项目预算的上升而变化。这两条曲线的交叉点表示官僚最优的项目预算水平，它是由内部因素决定的（图 7.9）。

打折扣的边际效用曲线（discounted marginal utility curves）主要受以下因素影响：第一，影响力的概率——高层官僚的曲线都远离原点，而底层官僚的曲线都接近原点且更平；第二，核心预算、机构预算和项目预算之间的关系——在供给性机构、契约性机构和管制性机构中，高层官僚的曲线很有弹性；而在控制性机构和转让性机构中，高层官僚的曲线则垂直下降。

边际倡议成本曲线（marginal advocacy cost curves）主要受以下因素的影响：第一，现有项目预算的规模，这是与该机构正在执行的职能种类相比较而言的。因为在职能稳定的时候，获得过多预算增长的成本将会异常的高；第二，外部对机构获得项目预算增长的敌对性——在机构不管如何努力地推进都不可能获得进一步的预算增长时，成本曲线是垂直的（特别是对高层官僚来说）；第三，外部敌对性的变化——如果它增加或减少，那么成本曲线则分别向右上方或左下方移动；第四，可选的回报率——既然边际倡议成本是净成本，它们就说明，高层官僚会普遍地选择增进福利的其他策略；第五，等级——成本曲线更高并更陡峭地上升，层级制中的官员就处于更高的等级。

在这些图表中，如果当前的项目预算位于其均衡项目预算点的左边，那么官僚就会倡导机构行为的膨胀。但如果机构的当前位置在均衡点的右边，官员会无所事事，反而将注意力转向其他的个人策略或集体策略，以增进自己的福利。请注意，预算最大化的替代方案是倡导预算的缓慢增长，而不是倡导预算的缩减。

由于打折扣的边际效用曲线和边际成本曲线的形状有所不同，所以外部环境的变化可能对官僚行为产生不同的影响。对供给性机构、契约性机构或管制性机构中的高级官僚来说，成本曲线左移将导致项

目预算的均衡水平大幅下降，因为外部敌对性的增加导致成本曲线的调整，即沿斜面相当平缓的效用曲线向后移动。但在控制性机构和转 198

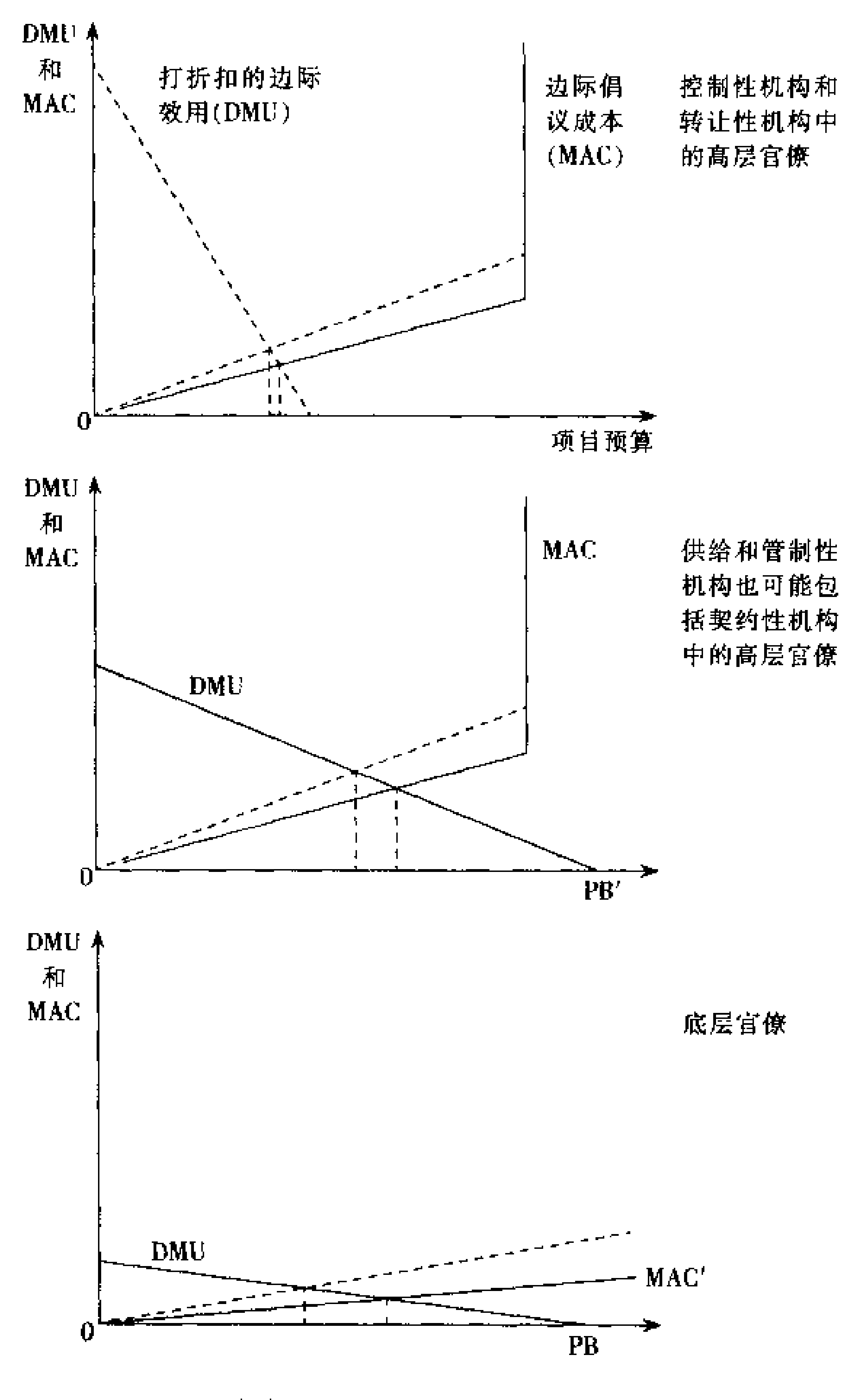


图 7.9　官僚在决定是否倡导预算增长时的选择问题

让性机构的同样等级上，边际倡议成本曲线的大幅调整可能不会太多地影响官僚行为，因为他们的打折扣的边际效用曲线也是无弹性的。对于底层官僚来说，同样的外部变化随高层官僚成本曲线的明显变化而显现出来，这些变化将只会导致斜面缓平的成本曲线小幅上升。但199 由于他们的打折扣的效用曲线首先也是缓平的，因此即使是很小的变化也会导致其均衡的项目预算水平明显下降。

四、官僚的动机与机构塑造策略

官僚帝国的建设者不是非正统的理论建构，而是政府官员重要的日常画像，在美国尤其如此（Lineberry，1989，第十五章；Kaufman，1981）。因而，要界定官僚需要的可选模型，就必须揭示出一系列更为合理的官僚目的。与预算最大化假设相比较而言，该模型能够更精确或在更宽泛的情形中解释已观察到的行为。本部分即做出了这样一些解释，也就是机构塑造模型的解释。我探讨了官僚的动机，促进机构塑造的集体策略，以及处于不同位置的官员如何在机构塑造策略或预算最大化策略之间进行选择。

（一）机构塑造的动机

在决策层次上，福利最大化的官员为自己提供适意的工作和有价值的工作环境，以此来增进自己的福利。这有3个主要原因：第一，在现有的公共选择文献、绝大多数组织理论和本章的第一部分中，都有一个共同的预设——高级管理者都比更低级别的机构成员更少关注其效用函数中的财富或接近财富的那些部分（比如收入、工作保障或特权）。相反，更高级别的官僚将更多地强调非财富效用。比如地位、声望、任免权和影响力，最特别的是其工作任务的兴趣和重要性（Halperin，1974；Kingdon，1984）。

第二，公共部门任用制度（public service employment systems）的设计，用来对官员通过个人行动或集体行动是增加其财富效用的能力设置严格的限制，而不管这种能力是预算最大化策略，还是将资源转化为个人福利增进的自由处理权。工资被限制在受约束和标准化的更高的工

资顶点上。在瑞典、西德和英国，高级文官的薪水和底层政府雇员的工资比率，在1950—1980年间一直处于下降趋势，当时这3个国家的数字分别是6.0、4.3和5.5(Peters,1989b,第41—44页)。因而，公共部门不会像私人公司那样，向核心主管支付非常多的个性化"奖金"作为薪水。同样，对人员总数的限制、集中的审计制度、通向高级职位的终生事业路径，都是公共部门任用制度的共同特征，它们可能降低官员追求其个人财富利益的能力。此外，公共部门的特权也受到严格控制。比如，只有极少量的公用轿车(company cars)或附加收益，严格的规则限定了官员不能从事额外职业或商业行为，食宿和设备的标准化供给，很少按完全的客套来配备秘书人员。在绝大多数公共行政体系中，人事、食宿、财政和信息技术都有严格的管理，这主要是为了将管理者个人创造的闲暇最小化。近些年来，公共部门从私营部门中引入了"以成本为中心(cost centre)"的预算管理体制，从而使上述限制模式基本上瓦解了。 200

与私人公司中的高级管理者相比，高级政府官员可能会发现，从接近财富效用的那些直接报酬来看，预算最大化显然是一种挫折性行为。公务员制度的显著特性被设计用来使高级官员把能量和精力用于工作和其职业中与政策相关的层面上，而不是用来为个人谋福利。高级官员的工资和条件通常被维持在特定的水平上，该水平足以保护他们在职业阶层结构中已有的位置。但这些工资和条件通常也被估算，用以筛选出那些渴望将财富效用最大化的晋升人员。因而在美国，公共机构中的人员为什么会进入通向高级职位的职业路径？人员为什么会从私营部门中临时转移到这些职位上？就这两个问题而言，现实的、个人层次的模型可能会强调非财富效用，而这些效用与相关工作的内在特性相关。

第三，与工作相关的效用看来对公共部门官员的行为方式有着重要而持续的影响。如果不把官员利他或意识形态方面的义务与其机构或机构使命联系起来，那么大量证据都可以表明，自利的官员就会对他们想要从事的那种工作以及对他们想要在其中工作的那种机构有着强烈的偏好。表7.5列举了最常见的正反两面的价值观，这些价值观引自行政社会学的文献，它们可以合理地应用到追求自身福利的利己官僚身上。

显然,官僚总会考虑财富因素,即收入水平和类货币(near-money)收益的水平。官僚都追求这些内容的实现,以作为追求其他效用的条件。但这可能是一种相对容易超越的限制,因而对建构个人行为既不会有积极影响,也不会有消极影响。当官员正在做出政策决定时,情况尤其如此。官员显然不会努力将其效用中的金钱因素最大化。尽管官员们都处于不同的机构当中,或者是处于不同的职位上,并且领取薪水也是可以比较的,但官员之间可觉察到的福利没有明显的差别。理性的官员想在精英性的、接近政治权力核心的小型学院式机构中工作。他们并不想领导那些人员和预算都比较多的机构,而是想领导那些具有例行性和竞争性的低层次机构。

201

(二)机构塑造的集体策略

如果官员拥有表7.5中所设定的那些价值观,他们就可能在个人层次上最有效地追求这些目的,在适合的机构类型中寻求那些能将其带向适当级别的职业或晋升路径。正如我在第一部分中所主张的那

表7.5 官员可能拥有的积极和消极价值观

被认为有积极价值的	*被认为有消极价值的*
参谋职能	*直线型职能*
• 个人创新的工作	• 例行性工作
• 长期的眼界	• 短期的眼界
• 广泛的关注范围	• 狭窄的关注范围
• 发展的节奏	• 重复性的节奏
• 高水平的管理自由裁量权	• 低水平的管理自由裁量权
• 低水平的公众透明度	• 高水平的平民或公众透明度
学院式氛围(collegial atmosphere)	*公司氛围(corporate atmosphere)*
• 小型化的工作单位	• 大型化的工作单位
• 受限制的层级制及精英人员的优势	• 扩展的层级制和非精英人员的优势
• 合作性的工作模式	• 以强迫和抵抗为特征的工作模式
• 适意的人际关系	• 冲突的人际关系
核心地位(central location)	*边缘性地位(peripheral location)*
• 接近政治权力核心	• 远离政治联系人
• 大的管辖区(都市的地位)	• 地方性的地位
• 提供高层次的社会联系	• 远离高层次的联系

样,追求财富效用的官员可能采用个人手段而不是依赖集体的预算增长,从而最佳地追求这些目的。

然而,一旦个人机会被穷尽或者带来递减的收益,或者除此之外的其他情况出现,官僚是否可以采取集体策略(与预算最大化同族)来促进自己与工作相关的效用?这些策略能否得到持续的发展(就像预算最大化由于年度预算周期而得到发展一样)?我认为,主要以与工作相关的效用为取向的理性官僚会追求机构塑造策略,用来使官僚所在机构尽可能地具有"参谋"(而不是"直线型")职能、学院式的氛围和核心地位。从本质上说,这些正面的价值观意味着,全国层次的供给性机构尤其会随时间的变化而变成控制性机构、转让性机构或契约性机构。政策层次上的官员在持续的机构预算约束条件下将这一目的最大化,但这一目的与该机构的特征和规模有着系统的差别。在此过程的每个阶段上,高级官员都力图实现令人满意的预算水平,但这种水平进而是根据他们先前成功地重塑机构任务和组织结构来设定的。当重塑后的机构更多地具有小型、核心和精英性等特征时,它就更像是控制性机构、转让性机构或契约性机构了,所受到的预算约束也就放宽了。高级官员的效用就渐渐地不再依赖较高的项目预算或机构预算的绝对水平。

202

追求机构塑造策略有5种主要手段:

(1)**重大的内部重组**。结构变化可能有规律地提高机构与精英决策的理想相一致的程度。机构膨胀主要集中在决策层次上,而现有的例行性职能被分化为明确的职能范围,高级管理人员应该尽可能少地卷入这些职能范围。通常,地理上的分离是实现这一结果的主要手段,特别是当它能够节省成本或符合区域性政策目标时。其他与机构理想形象不一致的现行职能,可能被"集中"到专门指定的部门性机构或有责任的管理单位中。

(2)**内部工作实践的转型**。政策层次上的官员想要提高他们对工作任务的兴趣,延长决策时采用的时间限度,扩展他们控制政策的自由裁量能力。向更世故的管理和政策分析体系的转变使该机构免受竞争性机构、外部伙伴或赞助机构的批评。它也可能改变机构人员的平衡,使其成为更高层次、更熟练或更专业的人员,从而改进现有机构

成员的地位和工作内容及其工作发展前景。

如果人员的数量上限得到强化，那么事务性任务的自动化或计算机化可能释放人力资源配额，将其重新部署到决策层次上（比如，雇用更多的政策分析师）。许多公务员制度都通过政治命令把严格的人员限制施加到机构的全部组成部分当中。在美国，国会对联邦政府部门的人力资源上限的严格限制由来已久。在英国，新上台的保守党政府于1979年冻结了公务员系统的人力资源，然后对人力资源目标进行了规划，即在5年里缩减15%（Fry，1986，第104页；Dunsire and Hood，1989，第17—19页）。当这些约束开始发挥作用时，将变革重新分类的预设条件可能是例行性工作任务的签约外包、缩减、计算机化或自动化，以至于相关的人员配置可能会以特定方式重新部署，而这些方式能够为高级官员带来更丰富的报酬。机构的政策人员也可能会使例行性领域内的管理或更低层次人员的管理更加负责任，但他们可能强调学院式的决策和“团队生产（team-production）”方法，从而强化政策层次官员的普遍责任。

203

（3）**重新界定与外部“伙伴”之间的关系**。当机构广泛地与外部组织（比如下属公共机构、承包商、管制者或客户利益集团）打交道时，这些关系可能被重新调整，以减少例行性的工作负担，同时将该机构对政策的控制最大化。政策层次的官员推进了对普通事务的放任和自我引导式的控制，但也越来越多地任意干预那些与政策相关的问题。这通常意味着向更具统合主义风格的转变（Cawson，1982，1985）。正如组织间关系的研究文献所主张的那样，机构也努力减少对外部组织的依赖（Hanf，Scharpf，1978）。如果外部组织或下属组织拒绝合作，那么高密度的管理负担或控制负担就可能成为机构发展的不利条件。用更合理的孤立控制性机构的方法取代这些安排通常具有优先性。机构也可能力图扩展他们对外部机构的保护范围。也只有在机构这样做的时候，才能使扩大保护范围与机构自身受偏爱的形象相一致。

（4）**与其他机构的竞争**。尽管机构可能只是脆弱地致力于保护既定的项目预算水平，但他们总是保护参与现有项目预算的责任范围，机构决不是头脑简单的帝国主义者。他们与处于同一政府层次上的竞争性机构相互争夺，争夺的目标是那些确定其理想机构形式的项目

任务和政策领域，特别是那些拥有大量政策层次人员（他们支配着可用的资源，并提供声望或影响力）的任务，或者是那些能增加机构内部管理自由裁量权平均水平的任务。但机构可能会把棘手的、成本高昂的低层次任务转移给竞争者，特别是当这样做不会对减少项目预算带来重大影响时。

(5)**负担均摊(Load-shedding)、职能分离或签约外包**。显然，高层机构重组自身职能的最大可能性，源于他们把某些职能责任转让出去的能力，因为这些职能责任与高级官员理想的机构类型不一致。特别是在单一制国家里，中央政府部门只能合法地将职能转移给地方政府，比如英国的健康与社会保障部(Department of Health and Social Security)。1995 年，该部把执行住宅收益管理这一复杂而又麻烦的体系转交给地方政府。作为选择，例行性或非核心的机构职能可以分离出去，转移给那些受到严密监督的准政府机构(QGAs)(参见本书第 248 页)。将负担平均分配给下属政府，或分离出去转移给准政府机构，都保护了机构的项目预算水平，但减少了核心预算和机构预算。最后，辅助职能更加可以进行签约外包，并转交给公司或通过竞争性投标(competitive tendering)来决定。这导致例行性职能吸纳的人员急剧下降。核心预算减少了，但合同化的服务仍旧保留在该机构的机构预算之内(参见本书第 263 页)。 204

政策层次上的单个官员可能致力于机构塑造策略，就像他们提高预算一样容易和频繁。与预算最大化一样，追求机构塑造策略要求集体行动，特别是高层(也许是中层)官员的集体行动。但相对于一般化的预算增长本身而言，机构塑造与这些官员的福利有着更为明显的重要联系。在现有机构形态所受的预算约束之内，使机构最大限度地与理想的高层次组织模式保持一致，有力地解释了广泛的可观察的行政行为。机构塑造行为看来完全是常见的和频繁发生的。正如研究行政行为的学者指出的那样，它们也是预算最大化的趋势。

(三)在机构塑造策略和预算最大化策略之间进行选择

以上介绍的打折扣的边际效用和倡议成本图解，可以用来解释预算最大化和机构塑造策略增进官僚福利的方式。尼斯坎南的模型表

明，过度供给的官僚总是努力抵制由立法机构或其他赞助机构所施加的严格的外部约束（图7.10a）。因而，打折扣的边际效用曲线通常与边际成本曲线垂直的部分相交于A点，因为它要求机构至少应该在它对社会福利的影响中保持中立。然而官员却意识到，如果边际成本曲线的垂直部分可以进一步外推，新的均衡点就可能是B。

图7.10a意味着，如果官员不是处于改变边际成本曲线形状的位置，就不会出现长期的预算膨胀。事实上，新右派的解释强调，官僚会投资于重组，因为它使打折扣的边际效用曲线上移。正像图7.10b所

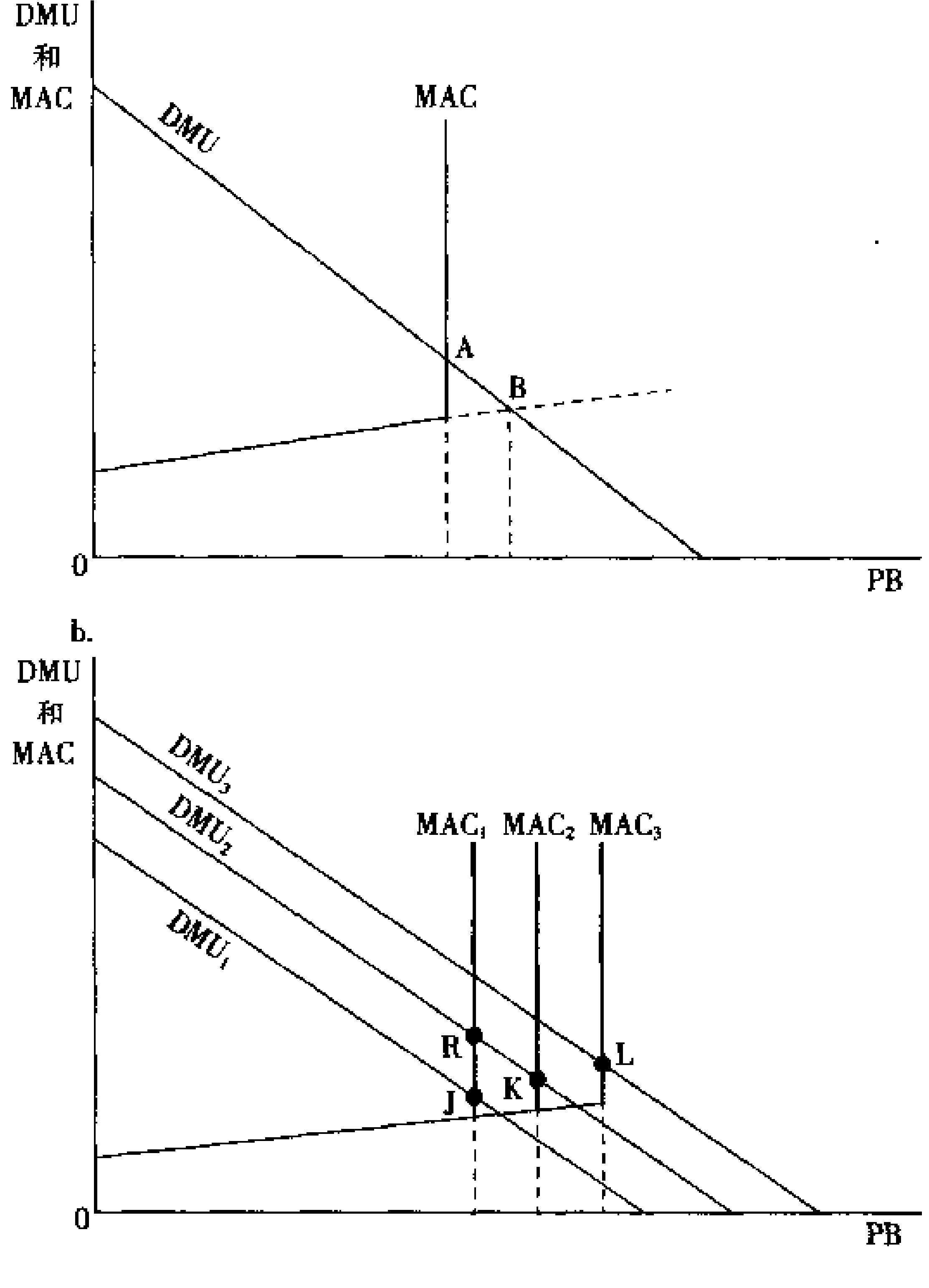


图7.10 新右派对直线型机构重组产生的影响的看法

显示的那样，DMU_2 和 DMU_3 是过度重组后的曲线。即使 MAC 曲线停留在 MAC_1，重组也可能增进官员的福利，即从 J 点转移到 R 点。然而，重组通常也使官员能够扩大立法机构对预算增长的忍耐程度，所以 MAC 曲线的垂直部分会外移，在图中先移向 MAC_2，然后移向 MAC_3。机构将会承诺，重组或工作的自动化将提高效率，改进服务质量，将服务标准现代化，或者允许他们利用重组所释放的资源来执行 205

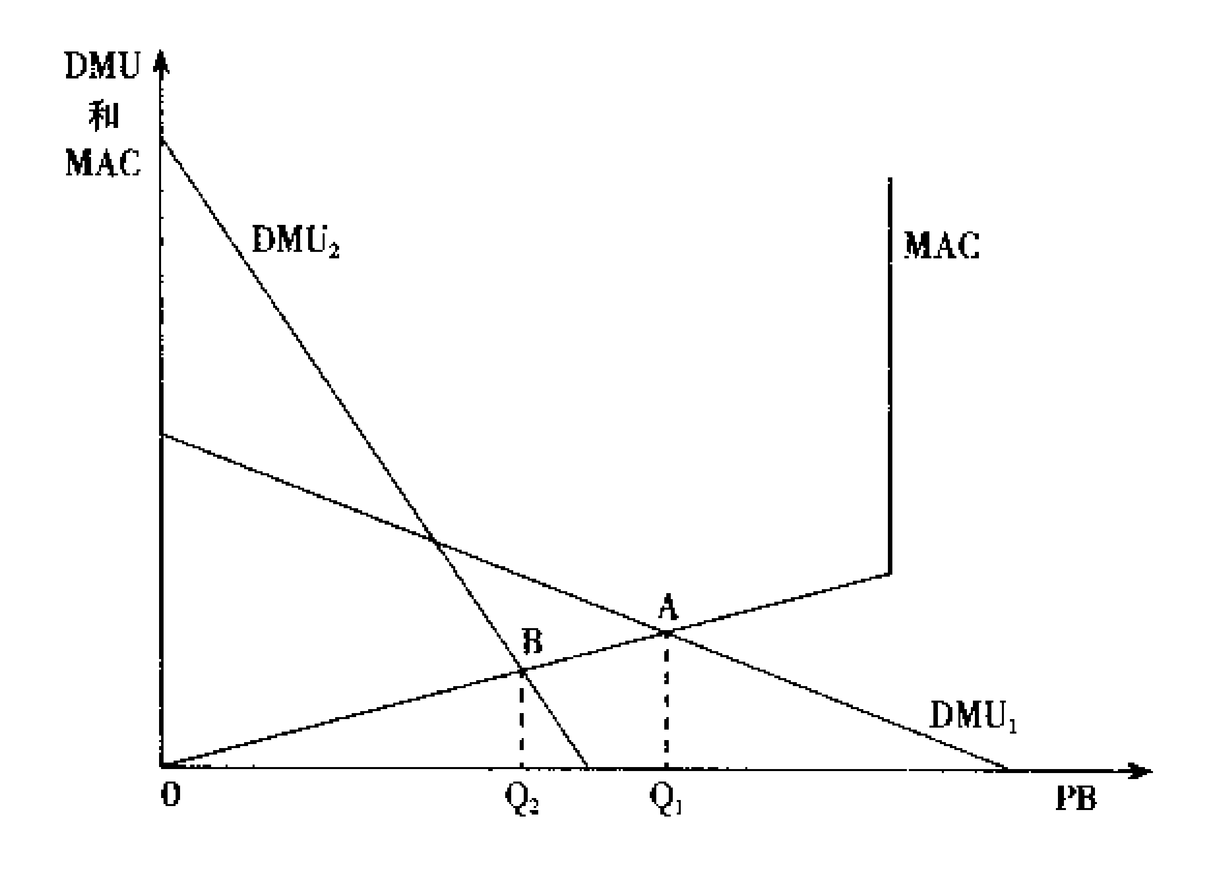


图 7.11　机构塑造模型对直线型机构重组产生的影响的看法

新任务。这样，项目预算的均衡水平就会随时间的变化而持续膨胀，从 J 点到 K 点再到 L 点。根据这种解释，当 DMU 和 MAC 曲线由于纳税人的反抗、宪法修正案或接近新右派的政府权力而不可能进一步膨胀时，官僚所追求的项目预算水平才能保持稳定（Mitchell，1983）。

机构塑造模型主张，项目预算的均衡水平通常取决于 MAC 曲线的倾斜部分，因为高级官员要对环境有利性和敌对性的变化做出回应，回应的方式要比预算最大化解释所假定的方式更加敏感和不同。并且，这些回应影响着整个 MAC 曲线的形状和位置，而不只是其垂直部分。在许多情形下，现存的项目预算水平可能已经超过官员的最优水平，而该机构却静止不变。从长期来看，机构塑造模型主张，重大的内部重组都不太可能只按其现有形状膨胀 DMU 曲线。更为常见的

是，DMU 曲线会改变形状，即按顺时针方向摆动。这样才能把高级官僚从较低项目预算水平中获得的收益最大化，同时减少他们对高水平项目预算的依赖并维持他们的福利（图 7.11）。以上讨论的大量策略都允许高级官僚直接增进个人福利。比如，分摊麻烦的直接管理责任；获得更多的人员和时间资源，用于规划和指导等有思想吸引力的任务。所有这些类型的变化都会导致 DMU 曲线的移动，即像图中所示的那样由 DMU_1 移至 DMU_2。只要边际成本曲线像图中所示那样在更低的区域割断了这些效用曲线，那么均衡的预算水平就会从 Q_1 下降到 Q_2。只有当边际成本曲线在更高的区域内（比如，如果预算膨胀所受的约束无论如何都是格外严格的话）割断 DMU 曲线，而且 DMU 曲线旋转了，项目预算水平的均衡点才会外移。正如先前的例子那样，如果 DMU 曲线和边际倡议成本曲线在倡议成本曲线的垂直部分相交，那么项目预算的均衡水平就是稳定的。

207

旋转 DMU 曲线的一个特别有趣的例子出现在这种情形下：供给性机构已经渐渐地转变成控制性机构、转让性机构或契约性机构。这种变化按顺时针方向极大地改变了 DMU 曲线，同时将它的形状从有弹性的曲线转变成无弹性的曲线。在其他条件不变的情况下，在新的小型机构中，高层官僚的最优项目预算水平低于他们仍负有直接的线性责任时所倡导的预算水平。这种内部重组的前提之一显然应该是：对于控制性机构、转让性机构和契约性机构等机构形态来说，位于 DMU 曲线之下但在倡议成本曲线之上的区域，应该比供给性机构的制度安排更大（就像这里图示的曲线那样）。

五、结　　论

公共选择官僚制模型预测了无止境的预算最大化，但这些模型有着内在的致命缺陷。如果官僚没有穷尽个人的福利增进策略，他们就不会首先采用集体行动模式来增进自己的福利。如果他们确实选择了努力增加预算的策略，理性官员通常就会遭遇到我们熟知的集体行动难题。尤其是，尽管较低层次官员可以从预算膨胀中获得最多的收益，但他们也会知道，实现预算增长几乎与他们个人的倡议完全无关。

所以，即使他们的倡议成本很小，争取预算膨胀也不可能增进他们的个人效用。较高层次的官员也清楚地意识到，实现预算增长将对他们的个人贡献更加敏感。但是，他们只能从预算增长中获得很少的收益，他们在寻求推进机构基本预算增长时，也需要承担实质性的倡议成本。

预算最大化无论如何都是一个含糊的概念，因为效用报酬主要与该机构的核心预算或机构预算相关，而倡议成本则与项目预算相关。此外，在官员将他们的福利与项目预算的增长联系起来的意义上，机构类型之间有着重大的差别。在供给性机构（公共选择模型所详述的经典直线型官僚机构）中，这种联系是密切的，也是积极的。但在控制性机构中，这种联系则是疏离的和可变的。高层官僚做出的预算最大化决定，可以根据打折扣的边际效用和边际倡议成本而加以模型化。这两条曲线的相互影响确认了处于均衡点时的最优预算水平。 208

由于公共部门任用制度的特性，与较高层次官员的福利密切相关的可能是他们的工作的内在特征，而不是准金钱效用。因而，理性官僚会集中精力来发展机构塑造策略。该策略被设计用来使他们的机构与理想状态一致，即提供适当的高层次工作任务。这出现在现有和潜在的机构行为方式所受的预算约束范围之内。如果机构组织方式的变化只涉及到重组机构履行固定职能的方式，那么这些变化可能随着时间的变化而使均衡点外移。作为选择，如果这些变化涉及到将直线型职能分离出去，并以此来重塑既定的供给性机构，使它变成核心的控制性机构、转让性机构或契约性机构，那么组织变革就可能使项目预算的均衡点变得更小。 209

第八章
预算最大化模型与机构塑造模型之比较

官僚机构的过度供给模型在尼斯坎南的研究中已经确立了将近20年。此前，它已经以不太严密的形式存在了很长时间。1776年，亚当·斯密(Adam Smith)描述了一种谋求扩张的(empire-building)自利官员，他们的目的在于，“用苛刻的严厉手段来支持[他]自己的利益，而反对[他]所统治的国家利益”(引自Dunsire and Hood, 1989，第98页，第110页)。随着时间的推移，越来越多的人都注意到预算最大化模型的诸种观点，所以经济学家、保守的政治家和媒体时事评论家现在都常规性地引用它，将其作为传统智慧中无可争议的部分。然而，这种看法却几乎没有引起批判性的注意，或经受系统的经验性检验。即使已经收集了相关的证据时，人们也几乎从来没有对预算最大化模型进行比较性的检验，以考察它在分析经验现象时是如何相对于竞争性研究途径而发挥作用的。本章将在一个简略的框架下，对预算最大化模型和机构塑造模型的观点如何才能经得起现有经验性证据的考验，以及这些观点如何解释当代的两个重要趋势——私有化和非制度化(deinstitutionalization)等问题，进行批判性的比较研究。

一、政府增长与组织

评价官僚动机和行为模型是一项复杂的任务，知识的发展也是不均匀的。在这一领域中(像其他领域一样)，经济学家的经验性检验程序都倾向于关注从中推导出预测，并考察它们在相当总体层次的数据中是否被扭曲了。在许多情形下，与预算最大化解释相容的结论也与

其他效用最大化的大量观点（比如唐斯的多元主义观点）相一致（Orzechowski,1977）。相比之下，政治科学和公共行政研究主要考察 210 这些假设如何经得起更为微观的检验。有5个方面值得引起更密切的关注：尼斯坎南模型中立法机构的作用；对预算最大化模型和机构塑造模型的微观检验；官僚在政府增长中的作用；不同政府层次之间的增长平衡；解释中央政府部门的重大重组。

（一）立法机构的作用

第七章中，尼斯坎南所作阐释的需求方在很大程度上被忽略了（它只涉及到官僚的动机和行为），但却已经引起了一些重要的批判性关注。早期的批评家主张，尼斯坎南的解释看来是种族中心主义的，它过多地根据相当例外的美国制度安排来加以概括。在一项涵盖14个欧洲自由民主国家的广泛考察中，彼德斯（Peters,1989b）分析了行政机构和立法机构的实力，也分析了两类项目之间的组合：一类是由中央直接执行的项目；另一类是将资金转移到其他组织从而实现资助的项目。"一般而言，与美国不同，这些条件在欧洲几乎总是对[预算最大化的]机构长官较少有利"（第30页）。20世纪70年代中期，由于国会程序的重组（比如，建立全体议员出席预算辩论的制度，国会预算办公室的建立），其他批评家则认为，尼斯坎南解释了脆弱而分散的赞助机构。这种解释起源于20世纪60年代末和70年代初。在这一时期，国会相对于行政机构来说格外脆弱（Goodin,1982a）。

正式的分析强调，尼斯坎南描绘的机构能够制定无讨价余地的预算并提交立法机构，而且完全支配着议程设定（agenda-setting）过程。这种描绘是相当武断的。

> 实际上，[尼斯坎南对]"官僚制问题"的定位，假定了明确的立法结构：受要求极高的（very-high-demand）委员会监督，官僚在设计决策方案时拥有完全的灵活性，由有代表性的中等要求的（middle-demand）团体做出最终抉择。在这些条件下，结果确实是：官僚制产生了大政府。但当委员会的需求不太极端时，官僚受立法机构凭经验办事的方法（rules

> of thumb)的约束。当中等需求的团体在某种程度上不具有代表性时,就可能得出不同的实质性结论(Miller and Moe,1983,第320页)。
>
> 官僚得其所需的权力被夸大了。尽管[在正式模型中]机构有时能转向使预算和闲散得到爆炸性增长的天堂中,但是,哪怕这些机构只受到立法机构最原始形式的监督,他们也不会这样做。当机构调整由于懒惰而变得缓慢时,或者当他们的选民意识到税收的负担时,他们也不会这样做。在最为普遍的情形下,他们会停止在多元主义的均衡点上(Bendor and Moe,1985,第772页)。

211

在实验性的研究中,身为官僚的决策者几乎很少能无限制地最大化。也就是说,竞争性机构通常会理性地串通起来,以向赞助商开出一致的标价。模拟也证明,当赞助商能够获得关于可选预算一揽子计划的某些信息并能部分地惩罚过度供给行为时,赞助商与机构之间的关系就更加平衡了。机构被迫透露它们的边际成本,过度供给行为会迅速减少。在某些情形下,会出现将社会福利最大化的最优预算规模。官员越是反对冒险,立法者越是会使用更多的资源来监督,这些改进也就会变得更加显著。除此之外,立法者显然能够改变预算过程的结构,隐瞒他们对服务的需求,并将他们对行政程序的控制当成强化自己对机构预算行为保持影响力的手段(McCubbins *et al.*,1987;Weingast,1984;Bendor *et al.*,1985)。

在正式模型中,当涉及到预算最大化的官僚机构时,立法机构的控制问题实际上可能不太严重;而当涉及到"有使命义务感"的官僚机构时,这些问题可能比较严重(Bendor *et al.*,1987)。尼斯坎南模型的出现因而是极特殊的情形,它缺乏或根本没有支持性的证据。官僚机构与立法机构之间的实际关系可能体现为各种模式,这些模式介于完全符合多元主义描绘的立法机构的形态与有限程度的预算增进或过度供给行为之间。因此,我们无法确定哪种模式更可能出现,但关系平衡的极小改变都可能对均衡的预算结果产生重大影响(Bendor,1988,第354—362页)。

机构塑造模型对赞助商与机构之间的可变关系做出了更为圆满的正式解释。这不会引起任何问题。只有降低机构在获得预算增长时具有决定性的可能性,只有提高机构官员的边际倡议成本,立法机构(或议会制下的政治部门领导)的更多监察才能纳入该模型之中。进而,这些变化改变了 DMU 曲线和 MAC 曲线的位置,所以官僚的最优项目预算水平也向下移动。预算最大化模型把这种变化描绘为高度竞争性的,而在机构塑造模型的解释中,该过程可能通过减少官员和政治家之间的摩擦而得到实现。在那些高级官员的福利最少依赖更高的项目预算水平的机构类型中,情况尤其如此。

有关官僚机构与立法机构之间关系的正式研究,对机构塑造模型的解释几乎没有什么意义,因为"尼斯坎南传统中的大多数模型都代表着交换,而不是生产……机构承诺提供一定数量的产出以作为获得预算的交换。至于收入是如何转换成项目这一问题,却没有得到明确的表述"(Bendor *et al.* ,1985,第 1047—1048 页)。即使考虑到官僚最大化的(maximand)内容变化,它们也是被直接假定的,并被阐述为完全独立于机构用以将税收收入转变为产出的手段(Bendor *et al.* ,1987)。主要机构类型中的官僚到底为什么会以不同的方式行事?相比之下,机构塑造模型对此做出了内在化的解释:那完全是因为,机构采用极为不同的政策技术,并且许多机构本身并没有按直线型官僚制范式所假定的方式来直接生产产出。

(二)微观检验

源于预算最大化模型和机构塑造模型的主张,可以采用大量数据加以验证。麦克奎尔(McGuire,1981)注意到一种早期的直接外推法(direct extrapolation)。他指出,如果尼斯坎南的解释是准确的,那么对机构服务的需求就应该总是有弹性的。这样,成本的缩减才会带来不成比例的预算增长(参见本书第 180 页)。然而在实际中,美国的州和政府机构只以产出的适度增长来回应成本削减。

要考察人事、等级结构和公共官员的报酬,就应该阐明预算最大化模型。胡德(Hood *et al.* ,1984)主张,如果官员从机构膨胀和支出增长中获益,那我们就应该会看到他们的工资水平比私营部门更高,薪

水支付应该比总预算增长更快,高级官员的薪水应该远远超过初级人员。在1971—1982年间的英国,这些主张无论如何都不会得到支持。在少数几个部门内,人员数量确实比总的项目预算增长更快,高级人员数量也比低级雇员增长更快。但这两者都并非强有力的或普遍的模式。后来,这项研究扩展到涵盖1975—1984年这段时间,这些更快增长的方面也引发了更多的削减(Dunsire and Hood,1989)。

通过分析这10年的削减管理,这些作者推导并检验了具体的经验性预测,即预测官僚将会怎样根据传统的韦伯式行政社会学模型和新右派的预算最大化解释而做出回应。他们得出结论:

213

> 以官僚(homo bureauensis)是自利和自私的这种陈词滥调为基础,产生了"流行的"对削减官僚机构的后果的预期(尤其是精简掉了所有人,除了他处于困难时期之外)。与其说这些预期确实没有预测者做得好,还不如说它们实际上只是一些不太受欢迎、更加平淡无奇的"韦伯式"的预测。然而,在[新右派的]7个预期当中,只有两个才可以说是从这种调查中获得了某种支持;在7个"韦伯式"的预期中,只有两个与我们这里所看到的明显不一致,有一个预期只是部分地不一致(Dunsire and Hood,1989,第109—110页)。

尤其是,机构没有努力通过减少预期支出("试金石"式的开始)而抵制机构压缩,薪水在支出中所占的份额最终也没有减少。他们也没有减少资金转移而偏爱薪水高的项目。高层次的官员也没有免于人员削减,或者削减也没有只局限在临时和兼职人员身上。

一项对美国联邦政府1971—1984年间的类似研究表明,文官的工资增长速度不及总体个人收入的一半,甚至是没有与通货膨胀同步增长:

> 作为联邦总支出的一部分,薪水……极大地下降了。联邦支出不是劳动密集型的,而是"转让密集型(transfer intensive)"的。单位资本支出只需要相当少雇员的支出项目(比

> 如，社会保障）已经大大地增加了……根据其绩效来判断，[联邦文官系统]并非是想要将自己的收入最大化的机构，他们也并不认为将自己的收入最大化是非常容易的事情（Peters，1989a，第134页）。

作为美国劳动力的一部分，文官系统的人员非但没有膨胀反而被缩减了。他们的工资水平徘徊不前，但保健和退休金收益却增长迅速，这主要是由外生的原因（比如通货膨胀的增长）所导致的。各级别人员的工资增长也没有使高层人员受益。人员变动有利于中层官员而不是底层或高层人员。这一发现也适用于英国文官系统（Dunsire and Hood，1989，第104页）。彼德斯在详细考察了高支出和低支出的联邦机构之后发现，支出和人员增长之间的相关系数在两者都增长的机构中（r＝0.08）或都下降的机构中（r＝0.19）很低。他得出结论：

> 我们不能检验官僚预算最大化动机的根本假定，但我能够检验某些预测，即当给予他们的拨款有“剩余”时，公共官员会以公众和官僚对就业的偏好为代价，谋求自己的利益。美国的数据没有为这些模型的预测有效性提供任何支持……这些结果特别不利，因为那些模型是根据臆测的美国政府的分权化和企业化本质而设计的（Peters，1989a，第141—142页）。

214

机构塑造模型还没有以与预算最大化模型类似的方式而得到明确的检验，但它看来在解释现有结果时没有什么困难。敦瑟和胡德（Dunsire and Hood，1989，第111页）发现，机构塑造模型“对官僚行为的预期与‘韦伯主义者’对削减管理的预期高度一致”。韦伯主义者认为，他们发现的削减管理受到了拥护。同时，机构塑造模型的阐释可以解释英国削减管理的两个方面，并且与预算最大化模型的解释一致。这两个方面是：中央政府支出最终要被削减的趋势，预算要在人员削减之前被削减。尽管他们的数据只与官方确定的部门组而不是

理论上确定的机构相关,但敦瑟和胡德对削减分布的分析也可以根据机构的类型而反复加以核查(表8.1)。从数字上看来,7个供给性机构没有一个受真实的项目预算削减的损害,尽管有两个供给/转让性机构(具备补贴转移职能的供给性机构)确实如此。转让性机构和控制性机构有着更为复杂的记录,其他机构(特别是那些具有交易职能的机构)大多数都蒙受了缩减项目预算带来的损失。

表8.1 29个英国中央政府部门中不同机构类型之间项目预算削减的分布(1975—1984)

机构类型	*1975—1984年间支出削减水平*	
	没有真正削减	*真正削减*
供给性机构/供给转让机构组	7	2
控制性机构	5	3
转让/契约性机构组	2	3
混合职能机构	2	5
总计	*16*	*13*

来源:根据敦瑟、胡德(1989),第125页的数据计算出来的。

重新参考第七章所分析的更具体的英国中央政府的数据就会发现,机构类型与政策领域高度相关(表8.2)。供给性机构或供给转让机构组在核心预算和人员方面都占有数量优势。在该机构组当中,与国防相关的机构最为重要,其次是法治(law-and-order)机构。社会保险在转让/契约性机构组中同样重要。在混合职能机构组中,只有不到一半的机构和核心预算才与中央政府实施普通的组织职能相关。半数以上的控制性机构都关注集体消费行为,也就是福利国家的公共服务。新右派的预算最大化模型不看重这种机构类型,因为实际上在所有的福利国家领域内,全国性政策都受特定机构的控制。这些机构的核心预算只在总的项目预算中占一小部分,因而他们对将项目预算水平最大化的兴趣也相应地减少了。

215

表 8.2　英国中央政府机构以及核心预算在机构类型与政策领域之间的分布

控制性机构		转移/契约性机构		供给加供给/转计性机构		混合职能机构	
(a)机构数量							
集体消费	7	社会保障	2	法治	13	中央政府组织	10
法治	2	土地、建设环境	2	国防、海外	6	优抚/贸易/能源	5
契约与生产混合型	2	中央政府组织	2	优抚/贸易/能源	3	土地、建设环境	3
优抚/贸易/能源	2	优抚/贸易/能源	2	农业	2	法治	2
中央政府组织	2	国防	1	集体消费	2	农业	1
		法律和秩序	1	土地、建设环境	1		
		集体消费	1	中央政府组织	1		
		农业	1				
总计	*15*	*总计*	*12*	*总计*	*28*	*总计*	*21*
(b)所有中央政府核心预算的百分比							
集体消费	2	社会保障	11	国防、海外	44	中央政府组织	8
法治	1	国防	4	法治	12	优抚/贸易/能源	3
契约与生产混合型	1	土地、建设环境	1	优抚/贸易/能源	4	法治	2
优抚/贸易/能源	1	优抚/贸易/能源	0	集体消费	2	土地、建设环境	1
中央政府组织	0	中央政府组织	0	农业	2	农业	0
		法治	0	土地、建设环境	0		
		农业	0	中央政府组织	0		
		集体消费	0				
总计	*5*	*总计*	*16*	*总计*	*64*	*总计*	*14*

注释：(b)中的数字 0 代表着所有中央政府核心预算的百分比低于 0.5%。
来源：Dunleavy，1989b，第 412—413 页。

216

这些不同类型的机构在实际中是如何经营的？撒切尔政府新右派政策下的公共支出数字为此提供了一个粗略的测量尺度（表 8.3）。当总体支出（未根据通货膨胀加以调整）超过 20 世纪 80 年代两倍以上时，4 个政策领域确实做得比平均水平要好。其中之一是社会保障支出。它几乎完全反映了由大众失业增加所导致的意外的支出增长，政府政策在这 10 多年里都一致地削减了授权（entitlements），而没有抵消那些被启动用来作为货币主义经济政策副产品的支出膨胀。但法治、国防部门的支出增长要高于平均水平，这被新右派看成是优先性的支出领域。在农业方面，农业行业协会是保守党的重要支持团体，他们得到了大量补贴。集体消费在总体上涵盖了所有其他的福利国家支出（用于教育、保健、社会住宅、交通和环境服务），其增长低于平均水平。在许多领域内，真实的支出水平都下降了。只有少量的海

表 8.3 不同职能范畴间英国公共支出计划总额的年均增长百分比
(1978—1979 年度到 1987—1988 年度)

法治	21.7
社会保障	18.1
农业	17.0
国防	15.1
所有公共支出	12.8
集体消费	10.4
海外援助	6.1
工业、贸易、能源	4.1*

注释:*这个数字是人为调低的。它是这一时期未重大的私有化和国有行业的收据原因所导致的。
来源:Treasury(1987b),第 36 页,表 2.27。

外援助预算和对国有工业的补贴经营不利。初步看来,结论是很明确的。在这一时期内,有意图的(而不是回应性的)支出增长,都集中在英国中央政府中国防和法治领域内的极少数大型直线型机构以及一个转让性机构(农业)中。后者与能够为官员和政治家组织收益回流的行业保持着密切的关系。

217

(三)官僚在政府膨胀中的作用

尽管大量研究都认为,在所有自由民主社会的实践中,已经出现了实质性的制度变化(特别是战后时期),但官员在公共部门增长中所扮演的角色仍旧是有争议的(Nutter, 1978; Peacock and Wiseman, 1968; Bennett and Johnson, 1980)。这种证据只是为预算最大化模型确立了一般受欢迎的背景。支出或人员膨胀的根源仍旧不太清楚。现有解释性文献数量太多因而不能详细参考,但它们表明了政府增长可能与以下因素有关:

- 环境因素(比如,开放的经济,政体的规模,单一制的政府结构,人口数量的不断变化增加了依赖政府者(state-dependent)和公共服务消费者团体的规模,单位资本的平均收入,收入不均的程度);

- 历史因素（比如，一国在军事和战略同盟中的地位，作为民主政体的长期而完整的历史，参与大规模的战争使军事支出此后被转移到民间的政府支出中）；
- 政治需求方的压力（比如，投票者出席投票的水平，未参加投票者（left voting）的实力，联合会的成员数量水平，利益集团的数量，右翼党派的分散和脆弱，天主教政党的作用）；
- 供给方的压力（身为公共雇员的投票者的比例，政府集权的程度，税收类型的组合）；
- 政策倾向（再分配的范围，依赖直接供给或依赖转移支付，决策中统合主义的程度）。

所有这些变量以及官僚预算最大化行为的相对贡献，在很大程度上仍然是根据不同的经验性研究所推测出来的。这些研究提供了明显不同的估测。

> 官僚和利益集团是导致政府增长的两个同样重要的原因。大量个案研究的证据都与［预算最大化的］假设一致……但为［政府］官僚制与规模之间关系提供的更为系统的支持却是单薄的和矛盾的（Mueller，1989，第 339 页）。

即使政府的实质膨胀与预算最大化模型一致，也只有独立地测量需求方和环境对增长的压力、独立地测量政策产出带来的社会福利水平，才能确定过度供给行为是否发生了，才能确定官僚推动增长的动力有多大。梅耶（Meyer，1985）所做的细致的经验性研究是个例外。它直接把地方支出增长的速度与部门化不断加深的事实联系起来。他表明，芝加哥、费城和底特律市政府在 1890—1975 年间财政科室和部门数量的膨胀，不能只根据不断增加的任务或环境压力来加以解释。同样，更多的部门化加速了机构规模的膨胀，它不是机构规模膨胀的结果。此外，更为部门化的机构比那些没有部门化的机构生存得更好。然而，这些结果有待于反向解释（counter-interpretation）。比如，如果市政机构在敌对的政治气氛（接近于现有组织所受到的执行限

218

制)中运作,那么部门化的过程可能发生在要求更多支出的需求压力不断积累之后。这时,组织变革可能解决这些瓶颈问题并允许预算扩张,但却没有因此证明是组织变革本身导致了膨胀。

(四)不同政府层次的增长

令人惊奇的是,中央和地方机构的相对膨胀在现有的经验性检验中并没有得到体现。然而,预算最大化途径却根据中央政府不断增加的作用而明确地解释了政府的增长(Niskanen,1975)。

> [它]意味着,越来越多的政府高度集权导致了不断增长的大型政府……尼斯坎南的模型反思了这样一种官僚制:它认为更多的预算有价值,并且总是有权力从评价官僚产出的立法机构中汲取预算资金。官僚获得非生产性预算资金的能力所受到的重要约束,是机构与机构之间、管辖权与管辖权之间的竞争。这样,削弱竞争的制度发展意味着增加预算。在这些发展中,尼斯坎南几乎没有把政府职能的集权[和]政府职能的巩固引入机构之中……
>
> 然而从其本身来看,普遍的集权假设显然存在现实的问题……对[被测量的]集权化印象最深刻的是,它在面对过去20年里全球范围内公共部门相当普遍的膨胀时,仍能保持暂时的稳定(Peltzman,1980,第214—215页)。

佩兹曼(Peltzman)测量了1950—1973年间的集权程度,也就是政府在全国范围内征集的税收收入的比例。这只表明了16个国家政府增长之间的微弱关系(以较高的标准误差解释了5%的差异)(Peltzman,1980,第216页)。这一指标无论如何都过分地赞同预算最大化的观点,因为大部分由中央征集的税收收入,实际上都以资助基金或转移支付的形式支付给州级政府,而不是被中央或联邦机构直接消耗在政策执行之上(参见下文,表8.5c)。

219

根据预算最大化模型的观点,在自由民主社会里,中央层次的官员最接近于立法权和财政权的中心,他们想要维持或增长在普遍增大

的蛋糕中的份额。因而，大量公共部门的增长必须采取使已经庞大的机构变得更加庞大的形式。比如，中央机构应该采取与现代公司相同的“垂直整合(vertical integration)”策略来扩展它们对执行的控制，并降低它们把预算转移到其他机构的程度。作为选择，中央机构可能采取“集成(conglomerate)”策略，在远离其先前行为的新政策领域中创造出补贴领域来。如果中央机构的核心预算或人员数量只是在政府总体膨胀时期保持稳定，那么它们的相对重要性就下降了。而从预算最大化的观点看来，核心预算或人员直接转移到其他机构，意味着中央机构完全衰落了。人员增长可能严格地局限在预算增长的限度之内，因为与大多数大型现代公司相比较，公共部门在过去和现在都更具劳动密集性。只在少数几个领域内(比如，全副武装的军队，诸如核武器之类的“重大科学”领域内的商业投资)，资本密集才极大地重构了预算增长与人员规模之间的联系。并且，站在需求方的立场上来看，预算最大化模型强调，推进官僚数量增长对于引起对政府增长的选举需求非常重要(Garand,1988;Tullock,1974;McLean,1982,第98—100页)。

实际上，美英公共部门就业作为总体就业的一部分，其长期的增长模式提供了完全相反的景象(表8.4)。官僚机构在最和平时期的膨胀已经发生在中央或联邦政府之外。比如英国的地方当局和健康服务部门，美国的州和地方政府层次。在战后绝大部分时间里，中央和联邦就业已经是稳定的或者是波动的，而军事人员(重要的中央政府责任)则自战时的激增以来一直处于衰落之中。

显然，英国和美国的中央政府在所有公共部门就业中所占的比率都比其他自由民主国家(特别是法国和意大利)更低。在法国和意大利，中央部门掌管着教育(教师被统计为公务员)和其他实质性的外勤工作(field service)(表8.5a)。然而，这些国家的就业增长模式表明，其执行层次上公共服务(特别是教育和保健)的集中增长，与其他自由民主国家几乎完全相同(Rose *et al.*,1985,第21页)。法国和意大利教育和其他“外勤工作”部门的部门化，可以这样来合理地解释：它们与英国的国民保健制度相同，而不能将其视为单个的直线型官僚机构 220 (Cassesse,1988;Rigaud and Delcros,1986)。“存在于法国和意大利部门内部的大量机构确实有一种认同，通常也有法定使命——[尽管]它

们仍将存在于层级制的部门结构之内"(Peters,1989b,第 8 页)。

表 8.4 英美不同政府层次就业增长的长期模式(1851—1981)

英国	在总劳动力中所占百分比										
	1851	*1891*	*1901*	*1911*	*1921*	*1931*	*1938*	*1951*	*1961*	*1971*	*1981*
文官系统+	0.3	0.8	1.0	0.7	1.5	1.0	1.5	3.2	2.7	2.9	2.6
武装力量	1.7	1.7	2.5	1.8	2.4	1.7	1.7	3.5	1.9	1.5	1.2
地方政府*	0.3	1.2	2.3	3.6	5.0	5.9	5.6	8.2	10.1	13.9	15.6
美国											
联邦文官+	0.2	0.25	—	0.5	0.7	1.2	1.7	3.9	2.6	3.1	1.8
武装力量	0.4	0.16	—	0.4	0.6	0.5	0.6	5.5	3.8	2.6	1.9
州政府	—	—	—	—	—	5.3	5.6	1.6	2.2	3.2	3.3
地方政府	—	—	—	—	—			5.3	7.1	8.9	8.3

注释:+ = 不包括邮电局。
* = 包括 1951 年以来国民保健制度的人员。

221

表 8.5 对 6 个发达工业国家中央政府重要性的测度

	中央政府	*地方或地区政府*	*其他(准政府)*
(a)1981 年在所有政府就业所占的百分比			
法国	54	28	18
意大利	53	19	28
瑞典	25	70	1
美国	24	75	1
西德	20	64	16
英国	19	52	29
(b)各层政府在 1950—1981 年间就业变化的百分比			
西德	+10	+3	+1
法国	-2	+9	+7
意大利	-9	+1	+8
英国	-17	+15	+12
瑞典	-17	+25	+3
美国	-35	+28	0

(c)1981 年中央政府在所征税收和政府就业中所占的百分比

占所征税收的百分比	*占政府就业的百分比*	*国家*	*差值(百分比)*
90	19	英国	71
68	20	西德	48
99	53	意大利	46
70	24	美国	46

在西德和瑞典，中央机构在政府总就业中所占的份额可以与美国和英国的水平相比较，而德国则存在着传统的部门结构。然而，在瑞典中央政府层次的内部，决策部门与大量法令委员会（statutory boards）和理事会之间存在着重要而持久的组织差别。其中，前者在所有中央人员中只占不到10%，后者实施所有未被分配给地方当局的政策执行（Peters，1985）。瑞典所有的部门都设置在斯德哥尔摩的一个办公街区（office block）之内，将其置于非执行性（non-executant）中央政府的一端，并产生了一个需要用预算最大化模型来解释的重要悖论。在一些自由民主国家中，公共部门在大多数指标上都占据领先地位，高级中央官僚机构的核心预算以及假定的福利水平，都最普遍地不再依赖较高的项目预算。

222

这6个国家战后不同政府层次之间的变革模式也表现出很大的相似性（表8.5b）。在瑞典、英国和美国，中央政府人员数量在1950—1980年间明显下降，而地区或地方政府（以及英国的准政府机构）则明显膨胀。在法国和意大利，教育服务部门的增长抵消了中央其他部门的缩减。但相对于地方政府极大的净增长而言，教育服务领域的人员在总体上还是下降了。在西德，中央官僚机构在1950年受到同盟国战后占领的极大限制（比如，没有任何国防职能）。自那时以来的适度增长，仍旧使德国的联邦官僚机构相应地停留在所有自由民主国家中增长最小的行列之中。大多数公共就业的增长都集中在地区性的州政府（Lande governments）中。

自由民主国家机构模式的最后一个维度是，中央政府对税收的控制与中央政府在公共部门就业中所占份额之间的巨大差距。罗斯（Rose *et al.*，1985，第29页）指出了这一点。他所列举的数据只涉及政府就业（比如，排除贸易公司部门，因为它在大多数国家里基本上都是财政自理的）。重新研究罗斯的数据，我们就会发现：在英国，中央政府对税收的控制与其在直接雇用人员方面的辅助职能之间存在着最大的鸿沟（表8.5c）。在表中，最后一栏为中央政府对私人公司和公民或地方机构的转移支付规模提供了一个粗略的指标（当然，某些中央政府的任务比其他政府层次的任务更具资本密集性）。其余5个国家都具有广泛的可比性，这意味着政府之间存在着普遍的转移支付。

总结这一事实即可发现，战后大多数自由民主国家的政府增长并没有普遍采取这种形式——让中央或联邦政府层次上的大型直线型机构变得更大。多数政府膨胀都集中在较低层的执行组织、准政府机构和分权化的地区或地方政府之上（也可参见 Sharpe，1985；Dunleavy，1984）。中央政府在资助公共部门膨胀方面发挥着重要作用。但在这一程度上，"使中央政府保持小规模"的要求（Hood，1978）意味着，大型直线型机构已经趋向于把职能移交给政府机器的其他部分。中央机构转向非执行者的角色，即完全致力于更高级别的管理和政策任务，通过资金转移、管制措施和其他控制机制实现预期的政策效果。这已经引起了广泛的注意（Hood，1983；Hood，1989；Sharpe，1979）。

223

地中海沿岸的欧洲国家（法国、西班牙、意大利和希腊）长期以来一直抵制这种模式。这些国家有强大的中央外勤工作部门，并对地方的省长级官员（prefectural）进行牢牢的控制。但即使在这些国家中，大多数公共部门的增长也已经发生在中央部门之外，或者是发生在大型部门内部过分部门化的底层机构之中。在 20 世纪 70 年代末和 80 年代，地区委托授权和分权化改革开始极大地改变了这些拿破仑式行政途径的最后阵地。几乎在所有国家里（除了希腊），公务员的数量和直接相关的资助在绝对意义上都是稳定的甚至是下降了，而他们在不断增长的公共部门中的相对重要性却普遍下降了。

这些结果与预算最大化模型的意义完全背道而驰。看来有两种可行选择。尼斯坎南的每个门徒都可以继续主张，中央政府官僚主要决定了政府总体增长的**程度**，并同时承认他们显然不能影响其**机构形式**。除了在极端异常的条件下，这种立场看来在逻辑上都是不一致的。执行层次的官僚（或职业团体或工会）为什么会如此有影响力，并能够获得中央对地方或地区性供给性机构膨胀的资助？运作在政治和立法权力中心的高级中央官僚为什么反而做不到这一点？作为选择，预算最大化模型的倡导者一定会得出结论：中央官僚缺乏对政府膨胀形式的影响力，这也反映了他们在决定膨胀程度方面的配角地位。这种观点实际上否定了尼斯坎南模型或任何类似途径的攻击。无论如何，假定大型官僚机构在政府增长中扮演着如此缺乏影响力的作用，看来都是令人难以置信的。

相比之下，机构塑造模型提供了解决这一难题的简单而直接的方式。对于福利政策领域内的中央政府机构来说，机构塑造意味着普遍地转向控制性机构或转让性机构的形式，从而负责转向地方政府或中层机构的服务供给。对于少数中央政府机构（特别是国防等领域内的机构）来说，战后初期的机构塑造主要涉及到将增长引向预期的领域（比如，国防领域内的采购而不是人事）。在美国和许多欧洲国家的地方层次上（尽管在英国由于其"国家主义的（statist）"途径而使这种特征不太明显（Dunleavy，1989c）），州或地区政府和市政区都把其项目预算增长的大部分转移给比它们层次更低的机构（Hood and Shuppert，1988；Lerman，1982）。私营部门的非营利性公司（比如医院）、独立的慈善机构（特别是在美国）、志愿团体、社会住宅协会（social housing associations）等，实际上都提供多种服务。所以即使在地方层次上，也不存在简单的预算最大化行为的印象。总而言之，机构塑造模型把政府增长的机构形式看成是对官员工具性偏好的重要反映（比如，偏好工作在更小、更核心的参谋机构之中），而不是落在理论能够有效解释的范围之外的、令人困惑的异端。 224

（五）中央政府的重大重组

当现有大型直线型机构直接放弃或把责任、预算和人员转移给其他机构时，这种情形对于预算最大化途径提出了更加严重的解释性困难。高级官员应该倾全力地奋斗，以反对分割其现有组织。如果他们的部门被分割转让，或者以创建新的高级工作职位为目标而实施"圈地"政策，也许少数中层官员可能预期更合算的报酬或更好的晋升前景。但是，一些官员会滞留于"上级"部门中，他们是真正高级的、在假定上有影响力的官员。在预算最大化的解释看来，上述转变代表着这些官员明显的福利损失。这些主张难以应用到美国。在美国，国会的监控是如此具体，以至于它严格地限制了联邦部门科室的内部重构。所有这些变化都可能意味着国会委员会结构的重组。考夫曼（Kaufman）半玩笑式的推定（即联邦政府组织是"不朽的"）为这一因素提供了极大的支持（Kaufman，1976）。

然而在英国，撒切尔政府着手从事的大规模中央政府重组，偏离

了传统上统一的部门结构，并转向了瑞典式的区分（即区分核心决策部门和被分割转移的"执行机构"）。从字面意义来看，一份1988年的重要报告反映了尼斯坎南的影响力。其中建议：

> 目标应该是确定完全不同的政府业务的经营方式。中央文官系统应该包括相对较小的核心机构。这些核心机构履行为部长服务的职能和管理部门的职能，他们也将是特定政府政策和服务的"赞助商"。回应这些部门的将是一些独立雇用人员的机构，这些人员不一定拥有皇家公务员（Crown servants）的身份，他们致力于提供特定的服务，在政府大臣[比如，政治部门领导人]和政务次官[比如部门中行政方的领导人]与机构主席或首席行政长官之间明确地划定责任（Efficiency Unit，1988，第15页）。

225

政府认为可能分割转移给行政机构的大量工作，到1990年年中涉及到将575000名文官中的194000人分离出去（大约占34%）。到1991年，这些团体已经包括了所有人员的一半。某些职能很小并只包括几百个人，但其他职能却很大，其中一个职能包括72000人（Dunleavy and Francis，1990）。怀疑者认为：

> 大多数研究机构都发现，迄今为止，可能的机构和所有已经建立的机构都忙于自足的（self-contained）行为。而这些行为通常是例行性的，并且通常不会引起多数部长的注意。同时，这些可能的机构和已经建立的机构并不为其所在上级部门的主流工作所累（Jones，1989，第252页）。

然而，创造独立机构的实体性人员流动（rolling）计划已经在进行之中。官员们估测，75%—90%的人员将在10年内会被分流转让。

反对这种人员流动计划的声音主要来自财政部的公共支出部门。财政部是有实权的核心部门，它控制着所有部门的支出和绝大多数人事政策。它现有的权力和标准化的控制程序已经以珊瑚礁的（coral-

reef)方式存在了 120 多年。但它们直接受到以下计划的威胁：赋予分权化的机构在预算首长之间转移资金的自由，执行他们自己的工资和工作条件政策，当他们认为合适时就招募并晋升人员，采用新技术而不通过财政部来认证自己的决定。

然而白金汉宫其他部门的大多数高级官员都已经赞同政府的策略，许多人还是非常热情地赞同(Hencke,1988)。改革的充分执行将极大地减少其部门的人员和核心预算。不过，政策层次的官员一般都同意，有必要把现有的那些管理不善、优先性不明确的执行职能分离出去，以允许他们致力于自己的主要任务——向部长提供政策建议，经营与议会之间的关系，组织立法和规制，将资金转移给个人、私营部门公司和下属公共部门机构。此外，在新的政体之下，政策部门将从财政部接管大多数具体监控执行机构的任务。这样，新的核心部门将保护其影响政策广泛发展的能力，同时抛弃对具体执行问题的直接责任。

在机构塑造模型看来，分割转让计划为高级官僚提供了独特的机会，即着手大刀阔斧地重塑自己的机构以获得其理想的机构形式——小型的、精英型的参谋机构。发起重组过程的政府报告坦承，政策层次的官员全神贯注于政治和政策计划，它们实际上总是有可能这样去做(Efficiency Unit,1988)。撒切尔政府最初极力赋予"管理"中央政府部门执行责任以更高的优先性，但这些努力在 20 世纪 80 年代实际上没有影响到公务员等级结构根深蒂固的态度(Ponting,1985)。相比较而言，分割转让导致了合理化了的(streamlined)核心行政，这完全符合那些将与工作相关的效用最大化的高级官僚的偏好。 226

英国的重组看起来像图 7.11 所表示的普遍变革的放大实例(参见本书第 230 页)。保守党政府显然相信，改革与政府人员缩减相一致。这也许是因为一些执行机构可能推进到私有化的阶段(参见下一部分)。然而更为普遍的是，当高级官僚打折扣的边际效用曲线从 DMU_1 移向 DMU_2 时，他们的最优项目预算水平就从 Q_1 下降到 Q_2。不过，高级官员对这些计划的积极回应可以这样来解释：需要注意，在图 7.11 中，高级官僚的净福利所得区域(位于打折扣的边际效用曲线之下，但在边际倡议成本曲线之上)在 DMU_2 上比在 DMU_1 上更大。

因而，新右派的部长及其高级官僚的建议者都会支持改革的一揽子计划，因为它使官员的福利最大化，同时也降低了给定政策领域内项目预算的均衡水平。

二、解释私有化和非制度化

正是由于预算最大化模型的要求还没有以具体的经验性支持为基础，所以它不可能仅仅由于前一部分评价的事实完全不受欢迎而被削弱。我这里的意图旨在表明，即使作为更宽松的解释框架，预算最大化模型也不能令人满意地解释两个主要的行政趋势，即私有化和非制度化。相比之下，机构塑造模型提供了清楚的解释，这些解释完全符合我们现在对这些变化的了解。首先，我将评价私有化和非制度化的一般特征。然后，我们依次分析预算最大化模型和机构塑造模型对私有化和非制度化所做的解释。

（一）行政变迁的两种主要趋势（meta-trends）

1. 私有化

在美国的新右派理论家看来，私有化是"通向最好政府的关键"策略（Savas，1982；Savas，1987）；或者（更过分地说），它是"事半功倍地建立更好政府"的策略（Bennett and Johnson，1981）。对英国的热心者来说，改变公共服务的组织是新的"微观政治（micro-politics）"中的核心要素。它能够导致向回缩政府边界的质变（Pirie，1988a，1988b）。我们可以确认以下4个机制。在**竞争性投标**（competitive tendering）中，提供服务时涉及到的任务被确定为政府合同。它反对内部的公共机构人员参与，转而让私人公司参与投标。作为选择，在**签约外包**（contracting out）中，大量工作被直接转交给私人公司，但仍受该机构资助。在**特许经营**（franchising）中，公共机构授权该做什么，但向私人公司发放执照以提供服务，并通过收费补偿其成本。最后政府可能拨出资金向公民发放**凭单**（vouchers），公民用凭单来购买不同私人供给者提供的服务。

在战后并不发达的公共行政体系中，竞争性投标和签约外包都得

227

到了广泛的应用,以应付劳动力的短缺(由于公共部门的工资不具竞争性),用于基本建设和重要的资本项目,以及适应"政策激增"期工作负荷的快速增加(Ascher,1987;Dunleavy,1981a)。自觉地努力应用这些方法已经成为近来的一种新发展。它不是用来补充主流机构整合的公共服务供给,而是转向公共服务多来源(multi-sourced)生产的一个重要内容。在这里,授权或资助服务的职能完全从提供服务的任务中分离开来(New Zealand Treasury,1987)。通过向整合的公共服务供给体系这一观念发起挑战,私有化的策略意味着"公共官僚制国家(public bureaucracy state)的终结"(Hood,1989;Pirie,1988b)。

自20世纪80年代以来,在美国某些重要的州(比如加利福尼亚)、英国、新西兰和澳大利亚的某些地区,私有化政策的激增由于中央政府或州政府的鼓励而得到维持。例如,把强制性竞争投标强加于英国健康权威部门和地方政府(Ascher,1987)。再比如,里根总统于1987年发布了行政命令,在管理与预算办公室(Office of Management and Budget)内设立了私有化办公室(Office of Privatization),他也在就职演说中检讨了有关商业服务的联邦条款(Massey,1990)。为了垄断增长的市场份额,利益相关的公司(和某些职业团体)采取了硬性推销式的(hard-sell)措施,从而形成了政治压力。但渗透定价(penetration pricing,公司在零利润水平上设定价格)和亏本出售的契约(loss-leader contracting,公司在损益均衡水平以下设定价格)等问题也随之而来。私有化已经遭到代表普通执行人员的公共服务工会的反对(Ascher,1987,第四章)。但公共服务的主管们已经普遍接受并实施了竞争性投标和其他措施。他们很少遭遇到有组织的抵制。

2. 非制度化

现代福利国家和某些法治领域内都存在着一种普遍的趋势:公共机构掌管的大型设施[通常是那些被高夫曼(Goffman,1961)称为"全能机构(total institutions)"的设施],将要被不同类型的机构、志愿组织和私人公司所掌管的更小规模的新型服务所取代。在英国,同样的变化更普遍地被称为"社区监护(care in the community)"。在社会政策领域内,非制度化可能包括:关闭精神病院、服务于有精神和身体障碍的人员的设施、大型养老院、服务于年老且精神脆弱的人的设施、儿童

228

养育院和服务于扰乱治安或少年犯的设施。在法治政策领域内,非制度化主要涉及让人们免受监禁。这种变革的一个重要来源是对社会政策领域的认知,即:客户、病人、居民都"有权生活在必要的受最少限制的环境中,并尽其所能地正常而独立地生活"(Lerman,1982,第2页,引自美国会计总署)。但是,根据非制度化对顾客的影响而准确界定这一概念的做法被证明是难以捉摸的(Lerman,1982,第19—68页)。因此,我将系统地把这种趋势界定为:

- 这种趋势远离以下服务供给形态:形式化、制度化、集权化、持续监护(continuous care)、配备永久性人员、成本相对高昂;
- 反而转向更加以社区为基础、分权化、不太形式化的服务,通常以变化无常的关注为基础,并不雇用终身性的人员,或者采用相对廉价的服务管理形式。

非制度化(此后都简称为DE过程)可能只涉及**某一个政府层次**。这里,既定机构停止其行为而偏爱建立新的机构。该新机构可能是同一个综合组织的一部分,或者是完全独立的机构。DE过程也可将某些行为和资源直接转移给接受服务的客户,或者采用社区人员而不是雇员来提供服务(比如,抚养生病儿童)。在一定限度内,既定机构可能停止其行为,以多种形式将所有这些行为转移给客户或者是关心它们的"社区"组成部分。作为选择,DE过程可能包括**两个政府层次**。此时,高层部门(在全国或州层次上)指示一个或多个地方层次的既定机构停止其行为,并将资源引向建立可供选择的地方机构或行动。

不管采用哪种模式,非制度化总是意味着预算增长都从拥有大量人员和预算的既定供给性机构转向新的或不同的机构,或者转向私人组织,或者转向以社区为基础的供给。因而相对于替代性机构和体系来说,既定的机构或供给体系衰落了。在某些情形下,非制度化涉及绝对地停止现有的机构或供给体系,甚至是组织或项目的中止。

229 在英国,DE过程主要关注大型精神病院。它们从1961年以来已经慢慢地耗尽能量了,自20世纪70年代中期以来,其床位数量下降

了40%(Brindle,1988)。治疗精神障碍的医院场所在20世纪70年代也下降了17%。这些变革进展缓慢,因为地方政府和健康权威部门获得的中央资助已经不足以提供完全可选择的设施(Wistow,1985,第74—75页)。此外,儿童养育院已经让位于抚养,养老院也让位于自家人为老年人提供更多的服务。英国关于非制度化的成本意义的事实表明,尽管机构关闭(特别是大型医院)释放了有价值的资产,但许多领域由于"社区监护"而带来的成本节约却不太大,因为家庭式的、更小规模的治疗相对昂贵(Audit Commission,1986)。

在美国,非制度化已经开展了很长时间,它主要始于1935年的《社会保障法案》(Social Security Act)。联邦社会服务政策都集中在非传统、更小规模或更为私有化的机构增长之上,但仍旧没有削减生活在这些机构中的人员总数:

> 一项对非制度化的探求性研究反映了大量令人不可思议的悖论。在过去的1/4个世纪里,传统机构的规模已经被减少或缩减了,新的机构形式也已经出现了。尽管福利国家通过补贴机构之外的前病人(ex-patient)而有助于非制度化,但它在多年里也为疗养院行业提供了重要保护,并为传统的精神病防治机构提供了新的生存机会。公共福利已经增加了受联邦和州资金支持的机构型社会职能的数量,但它也为从这种福利膨胀中获利带来了更多的机会。精神上有残疾的人已经被赋予了更大的自由,从而可以在传统机构之外接受治疗、监护和临床观察,但他们也受制于新型的人身、个人和社会控制。并且,更多人都在1980年有住进医疗机构的经历(不过时间很短),而在20、30或50年前,情况却不是这样(Lerman,1982,第220页)。

美国学者对传统机构和替代性机构的治疗成本进行了比较研究。研究结果再次表明,以社区为基础的服务其成本优势相当小。在法治领域内,DE过程集中在寻找判决入狱的替代方案。在采用非监护性方案方面,不同国家之间有很大的差别(Rutherford,1986)。在美国和

230 英国,尽管越来越多地使用罚款、缓刑判决、社区服务、假释和缓刑等手段,但占主流的监狱人口自20世纪30年代以来还是上升了。在荷兰和日本,更多罪犯被警告而不是诉诸于全程审判;更少的人被判刑,在其中有更低比例的人被拘禁。近年来,DE过程的新措施包括:缓刑、社区服务、少年犯的“调解处理(intermediate treatment)”设施以及监视罪犯等实验,并将其视为拘禁的替代方案。

(二)预算最大化模型的解释

预算最大化的研究几乎没有讨论当代的经验性趋势,但它可以根据尼斯坎南的基本模型,对私有化和非制度化做出解释,而不管它涉及一个还是两个政府层次。

1. 私有化

这种变革极大地增加了预算最大化官员的不确定性和风险,并为官员进行预算最大化创造了更为敌对、更无秩序的环境,因此,它显然威胁到公共官僚机构。与私人公司之间的竞争,迫使政府机构在预算和产出之间进行明确而具体的权衡,迫使政府机构明确地证明先前的客户服务标准是合理的。它极大地强化了赞助商的力量,并侵蚀了机构过度供给产出的能力。即使内部团队(in-house teams)能够赢得合同,他们通常也必须极大地削减成本才能达到目的。

公共服务的私有化把资金从机构的核心预算转到机构预算中,这使中低层官员承受了实质性的福利损失(要求他们把更多精力集中在为新的契约者工作之上,或者他们被抛向就业市场中)。高级官员可能保留在公共服务体系中,但他们会看到自己的项目预算由于公司更高的效率而缩减了。高层官僚在就业关系中控制着更少的人员,他们发现自己的任免权和特权机会消失了,自己的身份等级不明显了,晋升前景很渺茫,薪水通常也下降了。并且,私有化抨击政府组织的完整性,特别是侵蚀了强烈的保护性意识形态,而机构(比如社会福利机构)建立这些意识形态,乃是为了使他们的过度供给行为免受外部监察或批评。因而,所有级别的官员都应该彻底地反对私有化。可是,既然会存在这种预期的官僚抵制,私有化为什么还会变得如此普遍、如此重要?预算最大化模型的一个主要任务就是来回答这一问题。

在此关头，新右派的支持者看来分成两个思想流派。“**英雄观流派**(heroic variant)”认为，20世纪80年代期间英美新右派领袖的出现具有特殊的重要性。借此，该流派解释了私有化得到迅速发展的原因，解释了私有化为什么没有明显地受到官僚的极大反对。撒切尔政府和里根政府可以证明，供给方成功地要求预算增长没有与生俱来的事由。赞助机构显然(也不露痕迹地总是)有能力宣称自己相对于政府机构的优先性。然而，一直到伦敦和华盛顿的新右派政府上台时，政治领袖才真正想要缩减预算增长或提高效率。

英雄观的看法与已考察的模式大体一致，但其代价相当大。尼斯坎南所假定的、根据理性官员的动机和权力而推导出来的过度供给行为，其地位已经下降了，它只是以事物发展的状态(state of affairs)为基础的特例。如果政治控制的简单变化足以使政府机构以完全不同的方式进行运作，那么官僚机构实际上就不能提供过度供给。公共选择模型的真正重点也遭到打击，因为撒切尔或里根打破潮流的政府被归因于“大无畏的英雄气概”，这要求他们抵制那些按先前所有政治家的方式采取行动的压力。这种经验上的巧合也是值得怀疑的，因为美国的私有化措施实际上始于卡特时期(Massey，1990)。

第二，**宿命论流派**(fatalist variant)反而主张，私有化几乎没有什么影响。它与一些先前的管理革新极为相似。比如，美国的计划—规划—预算体系(Planning，Programming Budgeting Systems，PPBS)、零基预算(Zero-Based Budgeting，ZBB)、目标管理(Management by Objectives，MBO)；英国的部长管理信息系统(Management Information Systems for Ministers，MINIS)、财政管理提案(Financial Management Initiative，FMI)(Downs and Larkey，1986；Gray and Jenkins，1985；Hennessy，1989，第十四章)。所有这些革新在其引入早期都有着彻底的影响，但它们极大地减少了对公共政策制定的长期而持续的影响。宿命论观点的支持者主张，撒切尔等政治家仍旧苦于“意志脆弱(weakness of will)”，她避开了真正激进的削减政策，而偏爱现任官僚容易接受的“表面上的私有化”。经验性地强调公共供给中固有的过度供给，就是通过这种宿命论者的拒绝而生存下来的，但其代价却是：攻击新右派政策分析的关键部分，反而转向描述性的空想的社会改革方案。

2. 单一层次的非制度化

根据预算最大化模型的解释,DE过程一定会受到既定机构官员的强烈反对。这种变化总是开创了既定机构与新机构或不太正规的替代性机构之间的明显竞争。即使在既定机构维持了蛋糕份额不变时,他们也失去了对给定服务或客户集团独有的责任,他们被迫向赞助商透露更多关于其边际成本和收益方面的信息。赞助商的权力由于存在可选的执行渠道而得到强化了。机构的客户如果不满意就能更容易地退出。政治家和公众都直接比较可选的管理形式。在大型既定机构中,由DE过程所导致的组织停滞威胁着高级官员进一步晋升的机会,并阻止了管理上的膨胀或扩大有责任的支付款项(responsibility payments)。DE过程鼓励就更低成本的政策技术进行辩论或加以实验,这使得既定机构更难将产出最大化,更难保护现有预算,更难保护与控制人员和预算相并行的任免权。此外,DE改革打破了既定机构的完整性,并再度侵蚀了被机构用来摆脱外部监察的保护性意识形态。因而DE过程可能轻易地引起既定机构的完全衰落、解体或中止。它显然增加了高级预算最大化官僚的不确定性和长期风险。

232

既然如此,这种预算最大化途径如何才能解释美英及其他自由民主国家非常普遍的非制度化趋势?大多数新右派时事评论家都对这一问题不屑一顾。他们(正确地)声称,没有任何证据表明,非制度化已经在社会政策或法治领域内减少了总体的政府支出。事实上,这一趋势与大多数预算增长完全相容。机构和供给体系的多样化只有助于将政府雇用人员的新阶层的工作机会和晋升前景最大化。但这种有勇气的回应只是突出了DE过程中可能存在的集体利益,但没有表明既定机构官员如何才能使**个体**理性地接受(仍旧没有推动)它。正是在私有化这一点上,预算最大化模型的观点才分化成了英雄观流派和宿命论流派两种变体。

英雄观流派认为,DE过程以机构行为的重大变化为特征。这与预算最大化的预测相矛盾。改革再一次被归因于政治上强烈地抵制官僚的过度供给行为(over-provision)。这些强烈反应是新右派的政党和政治领袖所安排的,特别是撒切尔政府和里根政府。这两个政府加快了改革步伐,并改变了先前官僚行为的参数。英雄观流派认为,DE

过程是新右派政策分析中的有效武器，因为它使垄断的供给者解体，削弱了公务员系统，分散了公共服务的客户团体，也是因为它与私有化密切相关——在美国更是如此。这种视角中内在包含着强烈的预期，即：因为DE过程以限制官僚对客户和赞助商的权力为特征，它总是能战胜既定机构的坚决抵制而得到执行。

宿命论流派否认单一层次的非制度化以机构行为的重大变化为特征，并在机构的内部环境中寻求原因。一些理论家主张，只要立法机构对机构服务的要求下降了，官僚就会减少转移资源而服务于私人目的的做法。他们反而会再度投入以提高赞助商的需求，直到它变得稳定为止（Hoenak，1983，第252页）。这样，DE改革也可以被表述为：允许缓慢增长的机构引发其资金再度膨胀的策略。但对既定机构来说，DE过程中固有的将预算增长转移到其他机构的做法，容易导致政治力量和地位的不断损失。它保护了预算周期论的主张，而不是像通常那样令人难以置信（参见本书第186页）。更为合理的宿命论观点认为，DE变革已经落后了多年或几十年。直到意识到制度化的“管理”没有发挥作用或者被客户拒绝这一事实以后，DE过程才开始付诸实施。大型公共设施通常都是时代性的错误，或者对消费者的需求不敏感。而政府职业人员则禁止有选择的供给，并采用微妙的惩罚形式，以人为地填充如果不这样就会空缺的领域。因而DE改革的关键问题并不在于它们到底为什么会发生，而在于它们为什么用了这么长时间才发生？

233

3. 两个层次的非制度化

这里，DE过程包括全国层次的控制性机构或转让性机构，它们强迫地方执行机构进行政策转换。尽管预算最大化模型的解释通常很少谈及复杂的行政体系和行为互动，但当变革措施是自上而下的而非自下而上时，就有可能对DE过程做出更为合理的英雄观和宿命论的解释，因为推进变革的中央政府机构不必再去承受直接的预算损失。

英雄观流派不再只依靠政治因素来蔑视大型既定机构对DE过程的反对。相反，中央部门能够成为重要的额外压力来源。他们要求停止既定的机构供给，并将增长的预算转移给替代性的供给组织。在单一制国家里，情况尤其如此。在20世纪80年代以前，高层机构遵循

着传统的公共行政教条,即避免重复、依靠按职能组织起来的供给体系。"新公共管理"思想对撒切尔或里根等新右派政治领袖以及行政管理者的重要影响在于,远离为特定类型的机构、职业团体或工会所垄断的执行体系,转向竞争性的多元化执行体系(Pirie,1988b)。

中央或联邦层次的部门不像既定执行机构那样,过多地受 DE 过程的威胁。但改革仍旧瓦解了他们的庇护任免权网络,减少了他们的项目预算,披露了福利国家产出的边际成本和收益方面的不利信息。全国层次的官僚机构只可能产生这样的 DE 计划:这些计划在其政策部门内推动了总体项目预算的增长,避免了重大的政策中止。这些变革可能在现行政策明显失灵、公众不满非常强烈等领域内付诸实现。234 改革通常依靠"贿赂"既得利益,让他们逐渐接受重大的"微观政治"变化(Pirie,1988a);或者依靠世故的"公开利用私人利益"(Schultze,1977)的策略。与以往一样,底层机构强烈地抵制自上而下的 DE 过程。然而,在单一制国家里,全国性部门向地方政府部署了更强大的立法和管制权力。在这些国家中,英雄观的阐释现在就能更好地解释,DE 变革如何才能不顾既定机构的反对而得到及时的强制推行。

宿命论流派根据预算增长和削减周期来解释双层的 DE 过程,它以尼斯坎南(1971)和布赖斯(Blais)、迪奥(Deon,1988)的某些评价为基础。我们假定,中央机构 C 依靠底层机构 B 来执行它的政策。如果 B 在全国范围内都得不到执政党在政治上的欢迎或者信任,那么 C 吸引项目预算增长的能力就会由于它依靠 B 而被削弱,因此,创制可供选择的、更易接受的供给机制,就会要求中央部门重新开始项目预算的增长。比如,美国 1935 年的《社会保障法案》使资助的增长从既定的州和城市政府医院、常住型养老院(long-stay homes),转向慈善的私营部门服务供给者。这导致资助的重大膨胀,也使福利国家的干预得到更普遍的接受(Lerman,1982,第 11 页)。同样,在英国,中央教育部最初只依靠地方委员会作为其执行机构。然而在 20 世纪 80 年代,撒切尔政府是如此敌视地方政府,以至于拥有更具市场取向的执行体系的竞争性中央部门开始蚕食对教育决策的控制权。通过鼓励学校和学院"选择退出"市政区的控制,教育部能够摆脱其对地方政府的依赖,在其政策领域内提防竞争者,并确保其项目预算免受攻击(参见

Dunleavy and Rhodes,1988)。

一些全国性机构负责提供那些受长期预算限制约束的"被忽视的服务(cinderella services)"。因而,减少推动预算增长的努力对他们具有特别的吸引力。但有组织地"改变策略(switching horses)"并推动新的管理途径,有助于使服务现代化,有助于更有效地与竞争者竞争项目预算的增长。同样,在"拥挤的政策空间"内,人们越来越多地要求中止旧政策,要求为新措施释放资源(Hogwood and Peters,1982)。对新的或重新设计的服务来说,预算膨胀的速度增长较快,它使自上而下的 DE 过程对全国性机构中的预算最大化官员更具吸引力。高层部门可以利用立法或中央的财政控制,来排除对 DE 过程的抵制。即使这导致底层组织预算的绝对下降或政策中止,结果也会如此。然而更为一般的是,既定执行机构只苦于**相对的**预算下降。宿命论者的解释强调,新旧供给性机构的预算总量(在许多情况下,对于高层机构来说是项目预算或超级项目预算)将会增加或保持稳定。 235

然而,宿命论者的解释仍旧面对着根本性的问题。在全国层次上的控制性机构或转让性机构中,理性的自利官员为什么会关心主要转向其他组织的项目预算?他们为什么会保护被中央机构核心预算占据的 5% 的项目预算,而将剩余 95% 的预算最大化?高层机构中的高级官僚有更直接、更有效的方式来增进自己的福利,而不是通过设计大规模的 DE 变革来增进福利。比如,如果中央官员是预算最大化者,那么只是将一部分项目预算集中起来,就会更容易地提高高层机构的地位。

当然,从华盛顿和白金汉宫可以看到强大的官僚文化规范的迹象。它们认为项目预算的"形式总额(headline totals)"极具重要性。在全国性的预算辩论中,通常根据机构总拨款的实力来判断其地位的升降。这几乎忽略了谁最终花费了资金的问题。这种非理性规范和非理性解释的存在仍旧不能挽救宿命论者的观点。预算最大化的官僚(相互竞争着稀缺资源)为什么会共同遵守关注象征性"胜利"的规范,而不是遵守更为直接的福利增进目标?即使假定这些规范是完全确定的,那么,在与更客观地关注效用最大化的官僚进行竞争的过程中,相信这些规范的官员如何才能生存下去或者是获得提升?看来,

我们只有假定：对于理性选择理论的阐释所不能解释的项目预算水平，宿命论者能够以各种方式追求这一预算水平。也只有如此，宿命论流派才能解释为什么中央官僚会推动自上而下的非制度化。

（三）机构塑造模型的解释

相比之下，机构塑造模型充分地解释了高级官员为什么会如此普遍地接受或推动非制度化和私有化，以至于解释不适当的私有化成了重要任务。人们普遍认为，推进变革有着强大的内部压力，而这些变革通常被认为是从外部强加的。这个主题也适用于新右派的其他政策变革。比如，在反垄断政策中的里根“革命”（Eisner and Meier，1990）。仅仅由于公共服务官僚是“强大的特殊利益团体——献身于科层控制的利益”（Chubb and Moe，1988，第 1069 页）就简单地认为他们会完全敌视机构变革的做法，显然不能说明以下现象：在中央、州或地方官员控制的政策领域内，赌注是不断变化的；在不同机构类型之间，官僚有着极为不同的利益；在失灵的行政体系中，职业团体要求设计更充分的备选方案。

236

1. 非制度化

掌管大型既定机构的职业团体和官员并不抵制 DE 过程，因为这些传统的社会政策或刑事组织（penal organizations），在现代社会里通常是时代性的错误。机构的人员结构和处理方法很少具有专业的内容。大多数人员都是低工资、半熟练的护理人员（carers）。有形的安排是不适当的，也难以改变。依现代标准来看，机构规模通常相当大，这使他们难于在一致的指导方式下进行管理。对客户的有利影响并不非常明显。因而这种组织类型倾向于周期性的丑闻，通常招致持续的外部批评。

只是用来“容纳（warehouse）”其居民的许多设施（比如大型精神病院、市政区的儿童养育院或监狱）起源于 19 世纪末期。当时，高度官僚化的政府试图整理并集中先前并不系统的管理形式。在英国，教养所的传统和镇压性监狱体系的建立，都是对“庭外安抚（outdoor relief）”以及松懈和腐败的监狱制度做出的强烈回应。在 20 世纪初的美国，类似态度仍旧在政府和私人慈善团体的政策中发挥重要作用

(Lerman,1982,第一章)。在当时,制度化被看成是进步的,因为它强调可预期的惯例、公平的规则和廉洁的官员。但从20世纪20年代以来,尤其是在战后时期,先前用以解决社会福利或法治问题而产生的,根据一致性的职业化解决方案建立起来的组织,已经成了对高级官员越来越没有吸引力的工作场所。

在机构塑造模型中,理性的高级官僚并不认为大型组织的例行性和竞争性的工作有任何价值。这些大型组织主要由非精英人员组成,它们面对着公众的批评和犯错误的风险,并且远离政治权力的中心。相反,他们认为个人的革新性工作很有价值。这些工作有一定的发展节律,有着广泛的关注焦点,不太容易受公众批评。而机构则是学院式的精英工作单位,它有着严格的层级和适意的人际关系,有着高层次的组织和社会联系特别是职业联系,并且接近政治权力中心。因而他们支持的DE过程一定符合他们重塑机构的最优形式,即:把机构重塑成一个拥有较少核心预算,通过把资金转向私人公司、志愿性部门或下属公共机构来决定和管理政策的工作单位。

只将大量资金从既定机构的核心预算转向机构预算或项目预算的非制度化形式,得到了高级官僚的强烈支持。这些官僚的福利只与该机构直接控制政策供给有着轻微的利害关系。比如,从经营儿童养育院直接向养老院的转变,只是轻微地改变了地方社会服务部门高级管理者的福利。即使新的供给形式更具成本有效性,以至于大规模地采用了削减总体项目预算的做法,只要这些形式有助于按有利方式重塑机构,高级官员就仍旧会追求这些形式。比如,经营养老院比经营儿童养育院更为廉价,然而它也要求更为职业化的社会工作者(social workers)来实施人员安置和评价工作。在这一重组实例中,明显的失利者是儿童养育院里低工资的保姆;如果抚养不能为儿童提供稳定的背景,那么失利者就是儿童本身。正是由于分割转让(参见本书第247页),DE过程把供给性机构转向控制性机构或转让性机构的形态,从而使高级官员的福利不再依靠较高的项目预算水平。 237

即使DE改革意味着既定机构在总体上把资助或政策责任移交给其他机构(比如,一个英国健康医疗当局把大量工作放给地方政府),高级官僚也会完全支持变革。有选择的负担分摊可以把麻烦的、低级

的、地位低的重复性任务转让给竞争性机构(同时保护既定机构的有活力的核心行动),或者只是把那些降低组织"使命"连贯性的任务让渡出去。这一点可以相当容易地得到解释。大量的负担分摊打开了通向按政策或职业层次的官僚所偏爱的方式、重要地重新界定工作任务和内部结构的道路。这也完全符合机构塑造模型的解释。比如,当大型精神病院极有可能被关闭,但在岗的职业人员却要创立新的、更小的、更集中的、更为专家化的精神病心理治疗机构时,高级官员的福利仍旧受到保护或得到膨胀。所有机构都在不变的机构界限内保护自己的"领地"。但在急剧地重塑机构职能的过程中,结束那些行为是完全可行的,政策中止和超大规模的预算损失也是这样的。后两者释放出一些对开展其他工作任务有用的资源(比如多余的土地和建筑)。机构塑造模型不能解释的惟一情形是,既定机构的高级官员支持其机构的中止,而用来取代的组织没有维持任何持续性。看来这种变革实例是很少的(如果有的话)。

双层非制度化强化了机构塑造模型的预期,即:DE 过程能够在最低的冲突限度内影响激进的变革。在全国性的控制性机构或转让性机构中,高级官员并不致力于维护其现有的项目预算,他们可能冷静地看待实质性削减预算的前景,因为这些资金的95%只是在名义上从他们那里经手。当然,少量的任免权和保险价值(创造闲散以应付危机),可能与高水平的项目预算相关。推进机构的声望以及与私营部门组织维持良好关系,都可能使高级官员维护较高的机构预算水平(当然,需要假定私营部门的接受者本身就是坚固的组织)。自上而下的 DE 过程可能威胁到高级中央官僚的这些相对无形的收益。但与维护高级官员的福利依赖于较高项目预算水平的状况相比,机构塑造策略是弥补损失的更好办法。对于那些已经处于控制性机构或转让性机构形态的中央政府机构来说,DE 计划既没有积极的影响,也没有消极的影响。在全国性机构中,高级官员一定会抵制某些 DE 改革。这些改革将检查或监察职能重新集中起来,或者是构成了重新把这些职能纳入线性行政之中的威胁。即使他们的核心预算会再度扩大,情况也会如此。

DE 过程涵盖了3类高级官僚(在高层机构、既定机构和新组织

238

中），他们都努力以符合自己偏好、符合其机构理想图景的方式，重构自己的行动（以及他们监督着的那些行动）。它们之间的紧张关系或矛盾很可能发生，但不会产生像预算最大化模型甚至是多元主义解释所预测的那样明显的组织冲突。既定机构想让他们的资金涵盖衰退的成本和残存的一般支出，但他们仍旧想相当迅速地为其组织创立一个连贯的、重塑的结构。新的或扩张性的组织需要资金增长，以与其膨胀的责任和义务并驾齐驱，并且有选择地而不是大规模地创设自己的行动。

机构塑造模型预测了一些解决方案，把成本转嫁给 DE 过程中的 3 个其他参与者：既定机构中低工资的、最没有权力的工人；其未来正被确定或重新定向的客户；通常也包括社区中非正式的工人。这种转嫁看来非常符合封闭的排他性方式，不同职业团体对政策变革的辩论通常就是以这种方式进行的（Dunleavy，1981b；Rhodes，1988，第 286—305 页）。对客户利益的主要保护源于在高层机构、既定机构和新机构的三角关系中起作用的抵消性力量，以及官僚避免错误和丑闻的普遍渴望。当 DE 过程关闭了公共设施，偏爱以社区为基础的供给而不是新机构时，高层机构与既定机构之间的差别特别有可能被最小化。这需要把成本强加给分散的、相对无实力的客户以及社区中的家庭。客户和工人的利益只是偶然地得到高层机构、既定机构和新机构中高级官僚的保护。结果，不适当的（也就是减少福利的）非制度化的真正危险最终还是存在的。

2. 私有化

在机构塑造模型中，签约外包或竞争性投标通常并不代表着对高级官僚的威胁。这一过程的许多特征都积极地支持高级官僚的利益。尤其是，契约安排要求立法者在确定预算之前透露其对物品或服务的要求，并在他们与官僚机构打交道时减少使用掩饰策略（Miller and Moe，1983，第 321 页）。赞助商通常一定会在 3—5 年内遵守服务合同，从而有力地使这些项目隔离于如果不这样就会无序的政治环境。只要中央的政策官员被保留在职位上，这些就都是可以获得的有力优势。在所有类型的机构中，政策层次的官员都应该会合作，以把低层次或例行性职能分摊给承包商。对于那些更换办公室洗手间毛巾的

239

高级官僚(而不是私人公司中的管理者)来说,即使他们确实更换了毛巾,那又能说明什么问题?因为高级官僚的效用主要与机构预算相关,所以他们的兴趣只是不再忙于这些以保护现状为名义的决定。

与分割转让一样,竞争性投标和签约外包也允许直线型机构中的政策层次官员去实现机构特征和地位的巨大转变。供给性机构可能相当迅速地转变成与私人公司打交道的契约性机构;或者是转变成特定社会政策领域内的控制性机构,在这些领域内,服务供给被委托给规模更小的机构、志愿或非营利性组织。每一种变革实际上都使政策层次的官员不再依靠持续高水平的项目预算拨款来维持自己的福利水平。管理上的灵活性也增加了,正如一项对美国联邦政府私有化的研究所发现的那样:

> 对许多政府服务的需求因时而变,机构领导最大的优势在于,签约外包为他们提供了特定的能力,即:结束一个项目,指示另一个签约者"更有效率、更迅速"地开展其他项目。如果高级管理者摆脱了公务员规则、公共部门的联合抵制、支付退职津贴和其他收益等条件约束,他们就能够在实际上下降了的预算之内回应其工作中的挑战(Massey,1990,第13页)。

政策层次的人员最希望转向制定合同,因为他们可以定期与少数有统一的管理结构、易于监控,并有更高的地位和声望的大公司打交道。大型公司能更好地为他们的官方联系人组织收益回流,他们分享着官僚喜欢通过协商确定的或可选择的投标程序,而不是开放的竞争偏好(Turpin,1972)。但高级官僚很少能在高度竞争的市场中从私有化行为中获得收益。小型商业公司不断变化,难于监控,并且容易失败;他们的绩效也对人员变更极度敏感。官僚的偏好因而扭曲了私有化政策:当机构依靠少数寡头垄断的供给者时,他们就推进签约外包;当存在高度竞争的市场时,他们就抵制签约外包。

240

签约外包和竞争性投标通常承担了相当大的转让成本,但这些成本再度主要地由普通政府雇员来负担,他们的工作安全、工作时间、工

作条件、获得工会保护和工资比率，在公司接管服务供给时都会恶化。政策层次的官僚与执行人员之间的等级差别和社会差别越大，理性管理者就越是不太可能反对私有化。公共服务组织通常有明显分化的社会阶层结构，它有许多毕业生和职业人员，实际上从事例行性工作的白领人员，极少数熟练工人，以及大量低工资、半熟练或不熟练的工人。工会化的水平通常很高，并具有更大的团结性，但政策层次的人员通常与体力工人处于不同的工会之中。此外，英美两国的高级公共官员在全职就业领域中主要都是男性，而普通人员则主要都是女性并且通常是兼职工作，特别是在社会政策机构之内。大男子主义的管理态度认为，女性兼职者是“为赚小钱而工作”。因而，机构冗余并不至于使男性丧失“正式工作（real jobs）”。最后，政府机构的种族平衡，也可能使管理者对保护内部人员不受私有化的影响不感兴趣。在英国，政策层次的官员大多数是白人，而黑人雇员则集中在机构的体力工作领域。

私有化通常必须忍受服务供给形式的重大变化。它或者降低了质量标准，或者减少了公众或消费者对服务供给的控制。但政策层次官僚的福利再次很少受到影响，特别是当政策层次官员与其机构客户在阶级、性别、年龄或种族等方而存在广泛的社会鸿沟之时。比如，在大多数福利国家里，机构与穷人、老年人、失业者、残疾人或流浪汉打交道。即使在官僚自己消费公共服务的政策领域内，空间的隔离也可能再度在高级官员和客户之间产生广泛的社会鸿沟。比如落后地区的学校教育、保健和环境服务，都由生活在大都市更合意地区的官僚来管理。

3. 不适当的私有化

签约外包或竞争性投标可能在它们降低社会福利的条件下被引入。这种不适当的私有化在机构塑造模型的解释中是一个普遍的风险。即使公共利益的意义是消极的，高级官僚也可能赞同组织变革，因为这些变革以他们认为合意的方式强化了对机构的重塑。但如果其净社会效果是有害的，那么政治家或立法者为什么还会推进大规模的竞争性投标或签约外包呢？

241

机构塑造模型针对的是这样一种情形：政府机构提供公共服务的

"内部"或财务成本,与它们的"社会"总成本有所不同。这考虑了外部的影响(参见 Becker,1983,第 387 页)。公众舆论和立法机构在总体上(以非预算性的角色行事)的要求通常意味着,他们希望政府机构去促进预期的社会发展,而这些发展几乎很少与机构特定的目的相关(如果有些相关的话)。这些要求由中央的控制性机构或管制性机构来监控或强制执行。它们实际上提高了公共机构的内部成本,使其超过了公司实施同样行动的成本。具体的实例包括:

就业实践:

支付"生活工资"或略高于最低限度的工资水平。

使用固定的工薪人员,而不是临时的劳动力。

鼓励应有的退休金的发展。

严格地以知识界精英为基础而实施招募和晋升政策。

设计和执行良好的健康和工作安全标准。

鼓励种族和性别间的机会均等。

积极地帮助有困难的客户或雇员。

在适当的情况下使用超过最低数量的职业人员。

劳资关系:

承认工会并建立"良好的行业关系"。

公平地评价实际情况并按逻辑行事。

客户取向:

实施自动防故障措施(fail-safe)和再检查程序以避免错误。

充分地调查不满和抱怨。

充分地推崇信任。

尊敬待人(不管是工人还是客户)并适当地给予建议。

总是按法律的字面意义和精神行事。

咨询:

就影响公众的问题向他们咨询。

接受政治干预和指导。

普遍地观察“好实践”而不是走捷径(cutting corners)。

所有这些约束都为机构带来了过多的成本。这些机构有大量的人员，它们与公众有直接的联系。对于供给性机构来说，情况尤其严重。他们是这样一些突出的雇主：他们在象征意义上是重要的杠杆支点，是政府能够使其他大型组织“占优势(give a lead)”的劳动力市场的一部分。征税性机构和交易性机构也受到极大影响，此后便伴随着服务性机构、转让性机构，也许还包括契约性机构之间的巨大差别。242 控制性机构和管制性机构则由于人员较少以及不存在广泛的执行责任而很少卷入其中。

在西方民主国家里，多数舆论都认为，对公共机构施加大多数的额外要求，都会改进社会福利(LeGrand and Robinson, 1984; Heald, 1983)。新右派反而主张，这些约束是会招致反效果的。在美英两国新保守主义政府执政期间，更高的公共部门就业和服务标准通常都经受了大量的挑战(Rose *et al.*, 1985)。“大多数人对公共部门额外要求的看法通常是根深蒂固的”。确立这一论点会涉及长期地偏离该主张的主线，所以我这里只是说明，我在下文的主张受到这一前提的支持：当这些特征被应用到公共服务体系中时，它们通常确实增进了社会福利。

原则上，立法机构会提升用来评价机构产出的边际社会收益曲线，并以此来考虑这种副产品式的收益，因为在大多数微观经济分析中，成本都被界定为被放弃的效用(McGormich et al., 1974, 第 201—218 页)。这看来就像是尼斯坎南所隐含的立场。他只考虑了立法机构(社会)的需求曲线和机构的(私人)内部成本曲线。然而，在定位社会收益曲线时，消除所有外部性的策略为什么还是难尽人意？相反，外部性为什么应该通过为机构描绘一条独立的**边际社会成本曲线**而得到调节呢？这有 4 个原因：

1. **可比性**(comparability)。积极的(或消极的)外部性会影响私人公司的成本。它们在政府那里应该得到同样的对待，否则对两者进行比较分析就是不可行的。

2. **概括性**(generality)。立法机构将只会意识到某个机构的行动产生了积极的外部性,并将其纳入边际社会收益曲线中。但所有政府机构产生的总收益(当与让私人组织执行政策的情况相比较时)可能未被意识到,也未被纳入进来。即使对任何给定机构的额外要求都"人为地"使该机构的内部成本高于私人公司,结果也会如此。

3. **分散化**(fragmentation)。正如尼斯坎南所主张,赞助机构(不管是立法机构的委员会或是政治性的部门领导)通常是按项目路径组织起来的。既然项目委员会(而不是立法机构整体)实际上界定了需求,那么就可能难以在其权限之外而考虑一般化的外部收益(或成本)。

4. **收益与成本的不对称**。如果机构行动把成本强加给个人、团243体、公司或其他组织,他们就会毫不客气地对立法机构进行抱怨。但源于机构运作的一般化收益可能不为公众所见。它们显然不能引起足够的注意,以突出公众对特定项目的支持率的增长。公众赏识(appreciation)将只会以普遍的方式得到体现,比如对政府的总体满意程度或对官员的信任(Rose,1989)。因而立法机构或赞助商都不同程度地意识到外部成本而不是外部收益。这种效果由于政治家算计获得选票数的影响而得到强化(Wilson,1973,第十六章)。

公共机构可能将收益外部化,但立法机构或公众舆论在设置机构预算时可能不会直接考虑收益外部化的方式。此时,公共机构有两条成本曲线:更高的边际内部成本线、更低的边际社会成本曲线。不适当的私有化很可能在这种情形下出现,因为该机构的内部成本将会超过私人公司的内部成本。如果立法机构的委员会或政治性的部门领导意识到这种差别,觉察到实现财政节余的可能性,并且不完全欣赏机构外部化了的收益,那么签约外包即使是减少了总体社会福利也会得到推行。

在图 8.1 中,内部成本最优时的产出水平是 Q_1。为了论述的方便,我们假定:机构(特别是供给性机构)会进行管理成功地将预算最大化,以至于它实际上把产出提高到 Q_2 水平。这是社会最优的产出水平。因为在 B 点,边际社会收益和生产成本是相等的。公司的边际成本曲线位于两条机构成本曲线之间(为了简化,我假定公司的内部

成本和社会成本都是 MCF)。私有化导致产出从 Q_2 下降到 Q_3。但这并不代表(如新右派可能主张的那样)机构先前的过度供给产出。它反而表明,由于不必符合公共部门的运作要求,私人化的公司能够降低它的边际内部成本曲线——从机构在 MIC_A 的水平到 MCF 的新水平。既然这也减少了自然增加到社会其他成员身上的一般化收益,那么政府机构总体(社会成本)的消费者剩余 UBR 区域,在私有化之后就会被减少到(内部成本)消费者剩余 UCT 区域的水平。这一基本图形的变化可能允许实施遵从契约的政策,通过公共机构对接管机构职能的公司保持某些约束,公司的社会成本曲线就会低于其内部成本水平。另一方面,赢得合同的公司可能特别自由而不受对其内部实践的约束,它甚至会成为政府的合同商,所以它的 MSC 曲线位于其内部成本曲线之上(Dunleavy,1986,第 26—30 页)。

假定接管机构职能的私人公司的内部成本曲线是图 8.2 所示的 OT,它刚好位于公共机构的内部成本曲线之下(为了简化,我再次假定公司的社会成本和内部成本是相等的)。如果该公司能够对赞助商隐瞒其成本水平,它就拥有自由处理的能力,按 OV 那么高的价格向立法机构收取费用。而费用是根据其他公共机构仍旧采取的内部成本水平,或者根据重新启动内部能力所涉及的成本水平来决定的。如

244

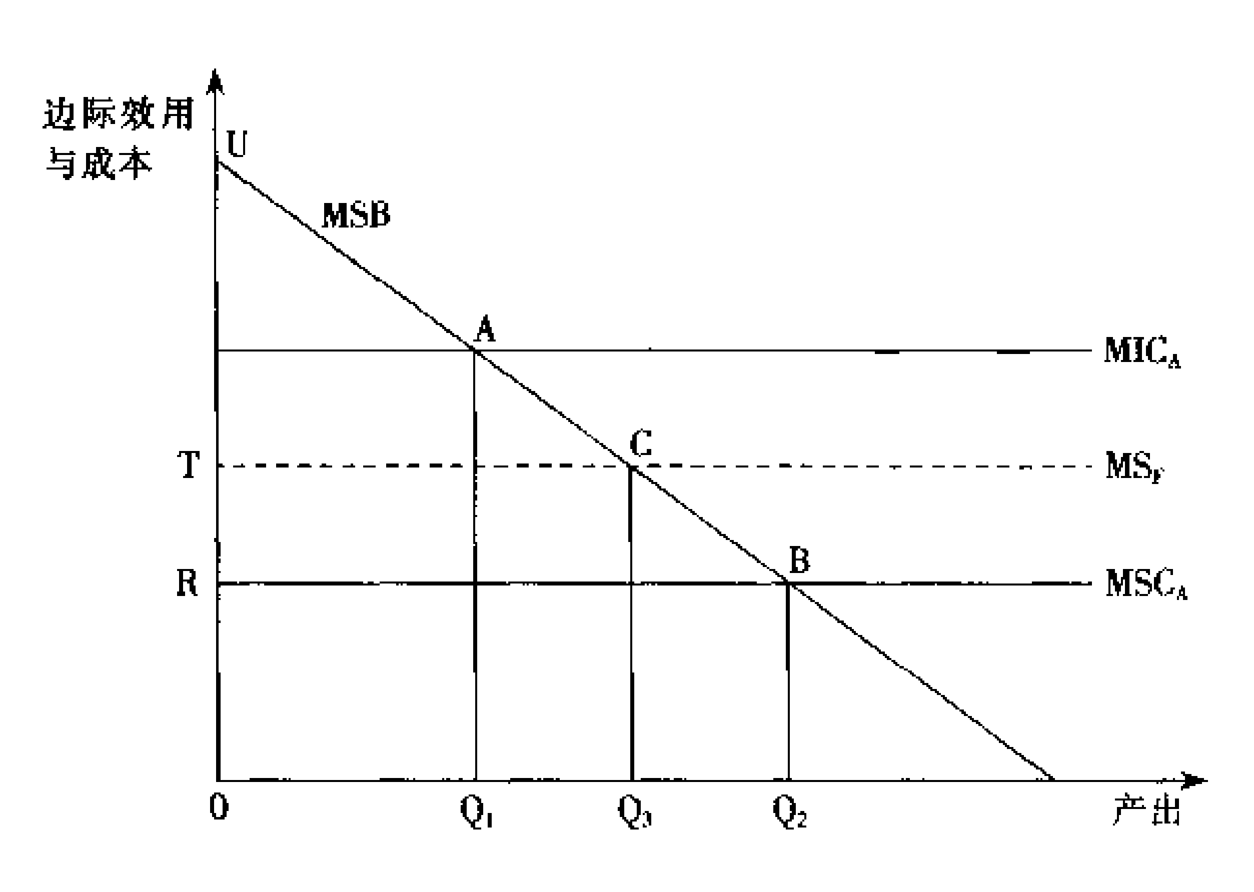


图 8.1　当机构将收益外部化时私有化的影响

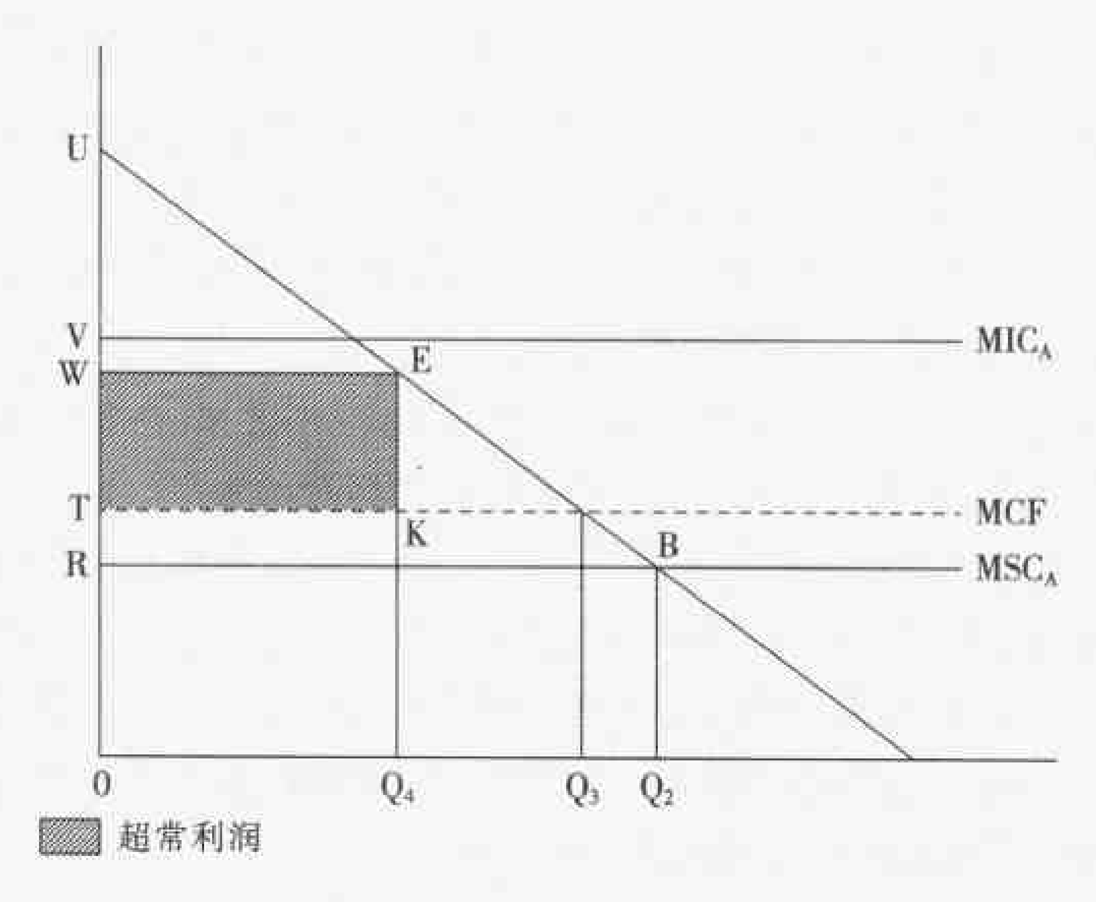


图 8.2 当契约者能获得超常利润时私有化的影响

果取消私有化(deprivatization)仍旧可行,公司就会选择 OW 的水平(刚好低于公共机构的成本),但把公司获得超常利润(等于区域 EKTW)的能力最大化了。这里,产量极大地下降了,从机构产量 Q_2(给定消费者剩余 UBR)下降到 Q_4(消费者剩余为 UEW)。当然,在价格不由合同商确定的完全竞争的行业中,上述损失是不会出现的,因为新加入者可能赢得合同构成了一定的威胁。某些市场(比如办公室的清洁卫生或宴会等例行性辅助职能的市场)可能接近这种情况。

245

然而,如果将被签约外包的职能是明确的,没有私营部门的对应物,或者需要大量组织技术和资本,那么私人合同商就可以按寡头垄断的方式组织起来,以共同维持超常利润,并阻止潜在的加入者进入市场。更换合同商也可能有问题,因为赢得私有化标的的第一个公司获得了与政府的需要相关的特殊知识和技术,这为他们提供了对后来竞争者而言不公平的优势。这就是威廉姆森所说的信息阻碍(information impactedness)(Williamson,1975,第一至二章)。只采用一个合同商的做法,也可能导致机构对合同商的依赖。比如,某个机构在一台专有计算机系统上建立数据库,但却发现重大的转变成本与改变可选的供给者相关。在所有这些情形下,在再签约阶段时的有效市场竞

争被阻止了，接管政府职能的公司获得超常利润有着各种前景，但社会福利却遭受了巨大损失。

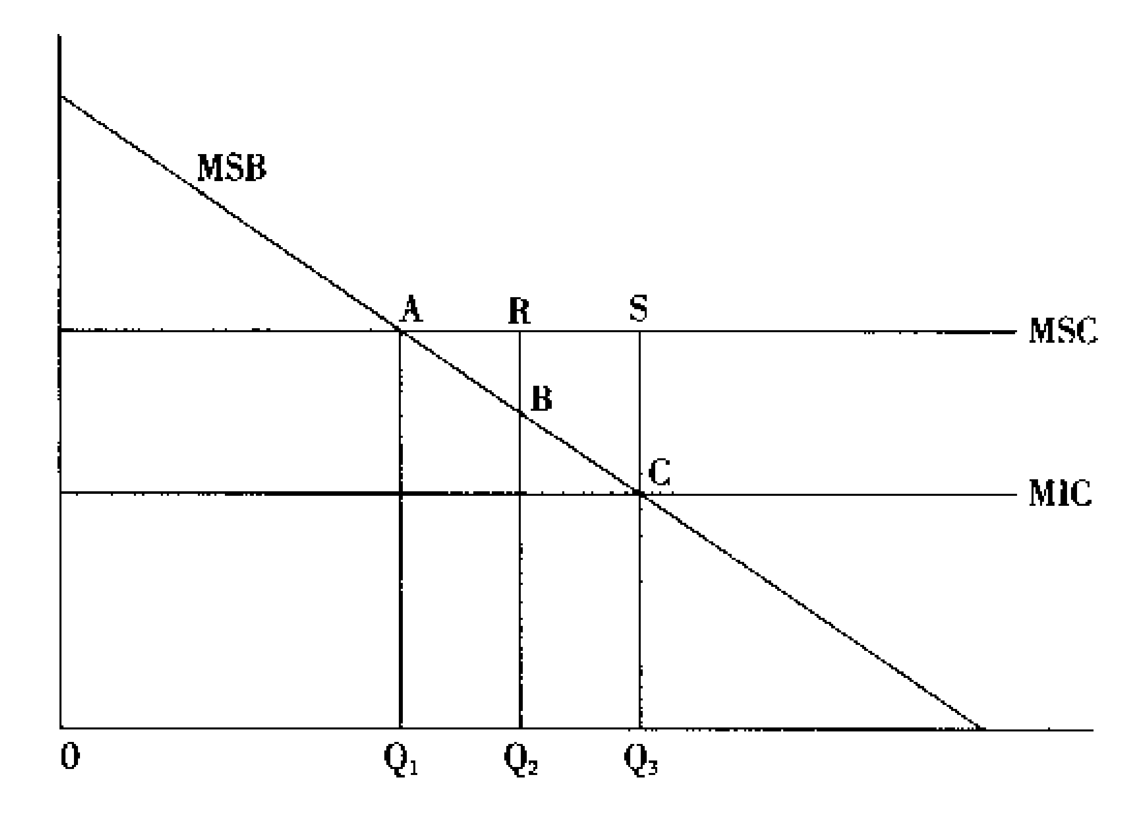


图 8.3 当机构将成本外部化时私有化的影响

不适当的私有化的最后一个方面涉及**将成本外部化**的那些机构。比如管制性机构，它为公司或个人创造了工作负荷或其他服从成本。再比如转让性机构，它要求客户在获得社会保障收益之前填写多个表格，并要跨越很高的信息门槛。这里，机构的边际社会成本曲线位于它的边际内部成本曲线之上（图 8.3）。如果该机构能够说服其赞助商，把资助提高到其内部成本被支出的社会收益所涵盖的水平上，那 246 么根据社会成本曲线来衡量，这仍旧是过度供给的情形。但在实践中，公民的抱怨通常会确保立法机构或政治性部门领导能够大致确定机构的 MSC 曲线所处的位置。假定赞助商能够将产出限制在 Q_2，尽管消费者剩余仍旧被区域 ARB 所分割，但机构行动的社会成本仍然会超过社会收益。将此类机构职能私有化，通常必须承受减少对赞助商的监察，或者干脆与其相调和。公民的抱怨直接朝向公司，或者至多朝向监控合同商的机构，但不会朝向民选代表。这样，代表们在执行过程中就不再表达意见了。假定赞助商能够阻止公司获得超常利润，公司的利润率就与产出水平密切相关。所以，公司管理者的行动将增加到 Q_3 以将利润最大化，净社会浪费生产领域增加到 ASC，社会

福利水平再度下降。

三、结　　论

本章已经探讨了两种不同的方式，以评价预算最大化模型和机构塑造模型可比较的合理性，探讨了特定的经验性检验以及解释某些更广泛的组织趋势的能力。没有理由可以假定尼斯坎南的需求方条件普遍存在。现有对预算最大化模型的经验性支持非常缺乏。源于预算最大化模型的、可以直接检验的微观层次上的大量推断，大多都不赞同如下解释："作为公共官僚机构的真实世界的模型，这些模型不太值得推荐"（Peters，1989a，第 142 页）。预算最大化模型通常从战后政府增长的幅度中获得偶然的支持，但那也可能有多种其他解释。事实上，也没有任何多变量检验能够令人满意地确定官僚行为与膨胀之间的因果联系。预算最大化模型的解释将增长与政府集权的增多联系起来。它更具检验性的意义与战后的趋势背道而驰。政府增长的机构形式像机构的分权化网络那样，而不是像尼斯坎南模型所限定的大型直线型机构的膨胀那样。这一阐释不能说明重大的重组，比如英国进行大规模分割转让的实践。我们也可以认为：令人惊讶的是，公共选择文献缺乏对批判性检验或经验性地应用预算最大化模型的热情。我们很难相信，公共选择理论的普及会建立在任何事实的基础之上，而不是建立在以直觉相信他们的信息，或者不加检验地接受它们的意识形态弊病的基础之上。

尽管机构塑造模型的阐释有新的表相，并且经验性的应用也已经开始出现，但该阐释仍旧没有得到系统的证明（Dunleavy，1989a，1989b）。这一阐释符合广泛的需求方条件，它的预测与有效的微观事实完全相符，即 20 世纪 70 年代的预算增长模式、80 年代的预算削减模式。机构塑造途径直接预测了机构的战后增长模式，它很容易解释为什么会发生大规模的分割转让式的重组。

转向解释私有化和非制度化时，预算最大化模型显然在以下两方面存在相当大的困难，即：说明这些当代变化趋势的出现和实力，解释官僚对这些趋势的低度抵制。从根本上来说，预算最大化模型的阐释

认为,这些变化不受预算最大化官员的欢迎,并且也是非理性的。英雄观流派和宿命论流派之间的分野,反映了新右派在努力将这种现象解释清楚时存在的困难。英雄观流派的解释断定新右派超常人物(super-figures)的干预这一参数变化,它神奇般地排除了影响所有其他政治家腐败的因素,它能够逆转根深蒂固的(并且在假定的推论中是必要的)行为模式。诉诸于这种尼采哲学式的意志行为,只是对于双层非制度化具有合理性。即使在双层非制度化的情形下,英雄观的模型也只是实现了描述上的吻合。但其代价则是:它抨击预算最大化模型的因果基础乃是一般的预测。相反,宿命论者的解释保持了理论上的一致性,它以放弃新右派主要的政策处方为代价。私有化和非制度化都没有为在政策过程中减少政府支出或官僚权力提供任何前景。特别是在被应用到双层非制度化中时,预算周期允许"减少推动高层机构项目预算增长"这一论述才符合战后初期的某些经验性趋势。但它仍旧依赖于想要将总预算最大化的中央官僚,而总预算只与中央官僚的福利有着越来越少的联系。

相比之下,机构塑造模型直接、具体而有效地解释了私有化和非制度化为什么会出现,又为什么会成为当代的重要趋势。机构塑造模型预测到,高级管理者和官员会接受并推动这些变革,以推进与其偏好一致的机构重塑。该模型也概括了有多少相关的转型成本可能被转嫁给普通的公共服务工人,转嫁给客户和更广泛的社区。此外,机构塑造模型也突出强调了当公共机构供给的财政和福利成本不同时,不适当的、减少福利的私有化和非制度化将会发生的可能性。

248

第九章
结论——政治科学中的经济学阐释

从根源上说，公共选择途径严重地依赖于一个类比："政治被视为'市场'行动，它是经济市场的延伸"(Ware，1979，第5页)。每个市场都有需求方和供给方的行动者。新古典经济学和公共选择理论都以传统方式不同地对待这两组行动者，并对这些行动者为什么会按自己的方式行事做出了迥然不同的假定。本章对政治制度所做的修正解释对上述的一些前提提出了质疑。

一、需求方的意义

经过适当的说明，理性行动者的消费模型只包含极少数的条件要求：人们拥有明确的偏好，这些偏好易于发现和排列，并且在顺序上可以传递；行动者不会因消费而感到充分满足，因而他们继续从事收益最大化；行动者在其行为过程中基本上是自利的、工具性的。只有当所有这3个方面的条件都具备并且决策者是单一的行动者时，人们才会理性地行动，做出选择以将扣除成本后的收益最大化。而在政治背景中，所有这3个方面似乎都会受到质疑。人们可能对于大多数政治议题都没有明确的偏好，可能不会排列政治偏好的顺序(比如，因为没有经济市场中的货币作为普通的记账单位)，可能根据不可传递的偏好顺序行事，可能易于满足因而只要满足其政治"消费"就可以了，他们也可能在一些重要方面的行为是利他的。

这些重大困难不会由于公共选择理论的热心拥护者为掩饰而做出的温和努力就轻易得到解决。比如，图洛克(Tullock，1976，第5页)

主张：

> 投票者和消费者本质上是同一些人。史密斯先生既买东西也参加投票；超市中的他和在投票亭中的他都是同一个人。没有充足的理由可以让我们相信，他们的行为在这两种环境中会截然不同。我们假定：在这两种环境中，他会选择他认为是自己最佳交易对象的产品或候选人。

在严格意义上，这里所做的分析接受了这一公共选择研究途径，即把理性的自利行为作为能够对政治行为做出充分的、潜在有用的解释性假定。但在另一意义上，我引入了对加入团体行为、投票行为甚至官员动机的解释。这意味着我坚持认为，投票亭和超市之间的环境差异对于人们如何做出决定极为重要。在我的解释中，我对两个重要的公共选择假定提出了质疑。这两个假定是：人们在进行政治选择时消息是完全灵通的；政治行动者的偏好是外生确定的，因而不随他们所参与的政治过程而改变。

完全信息(perfect information)假定在经济分析中非常普及。比如，新古典的完全竞争模型要求，"所有的购买者和出售者对[被分析的]所有市场上的出价和要价都拥有完全信息(Bannock *et al.*，1979，第343页)。这种强势假定是把经济市场描绘为"双重分散体系(doubly decentralized system)"的基础，即"信息分散(决定者只知道'自己的'信息)和决策分散"(Gravelle and Rees，1981，第11页)。同样，以无差异曲线(indifference curves)为依据的纯消费者决策理论假定，"消费者完全了解商品的可获得性、商品的技术质量以及确切价格"(Miller，1978，第16页)。此外，由于采纳了各种隐含策略，从而使迫切的信息要求，特别是每当市场销售中的物品有最小变化时重绘需求和供给曲线图的设计看起来很合理。"传统上一直把消费者与在商品中进行的可能选择之间的冲突当成直接冲突。商品就是商品，消费者在商品之间进行选择"(Lancaster，1974，第217页)。当产品革新和差价毫无疑问地对产品需求产生重要影响时，商品无差价或者流通于相互分离的"市场"中的假设就被高度地简化了。

完全信息要求在经济分析中的地位通常仍旧存有争议。正统的思路遵循了罗宾斯(Robbins,1935,第93—96页)关于信息条件仅仅是简化解释性设计的主张,它被暂时用来建立纯理论,而不是完美的经济推理的根本要素或不可或缺的要素(参见本书第061页)。批评家认为,如果偏好可传递的假定与完全信息要求无关,那么理性行动者模型就是空洞的,也是不值得反驳的(Hutchinson,1938)。 250

> [在罗宾斯看来,]经济理论的"根本原则"就是所有的代理人(agents)都寻求最大化……但我们的理论并没有说明怎样实现最大化;相反,它假定代理人不仅仅努力实现最大化的目的,他们也会知道怎样实现。但[假定]一个人知道如何最大化,要求最大化的代理人对当前和未来价格、收入和偏好拥有完全的信息……这样,最大化原则就以完全不现实的假定为基础,即预期是完美的。在现实生活中,代理人遭遇的主要问题就是在面对不确定性时如何做出理性的决定,新古典的解决方案假定该问题不存在这一关键性难题(Caldwell,1984,第109—110页)。

据此看来,恰恰是因为完美的深谋远虑的信息条件还存有争议,所以我们才有可能检验经济模型,并考察这些信息条件在多大程度上与现实相符合。如果我们发现人们实际上草率行事,或出于一时冲动和习惯而行事,那么我们就有理由怀疑理性行动者模型的适用性。但我们同时也确信,它毕竟是一个经验性模型,而且并非不可反驳的同义重复。

这些批评以及新古典模型和公共选择模型中强势信息假定的超常顽固性都表明:这些前提在经济分析中发挥的作用至少要比正统辩护所承认的那种作用更重要。甚至当努力将不完全信息纳入模型时(正像唐斯解释投票行为时那样),致力于模型发展而不是经验性应用的公共选择学者,不断地再次在经不起推敲的主张中引入严格的信息前提。比如,布雷顿(Breton)对唐斯提出批评,因为唐斯的研究:

> 首先是关于[选举]竞争在现实世界中如何发挥作用的理论。在现实世界中，信息成本高昂，获得任何信息也不是营利的[原文如此]，至少对大量代理人来说是这样的……但难以置信的是，当一个人考察了民主社会里的大量政治行动时，大量的政治新闻被媒体曝光，这些媒体寻求将其广告收入的比率或价值最大化，因而将大量人员、大量投票个体的关注最大化，而政治信息只存在于极少量人中间。[比如]，它至少向我表明，在任何已知的年份如果没有某种形式的选举发生在美国，这一天就不会过去。这是完全有可能的(Breton，1974，第6页)。

这意在表明，唐斯将信息贫乏的(information-poor)环境模型化。这种过分简单的成就一点儿也经不起分析。《民主的经济理论》一书显然与信息丰富的(information-rich)世界相关。在那里，收集、筛选和评估所传递的大量数据是一项成本高昂的任务：

251

> 成千上万的专业化机构收集、解释和传递[政治]信息，从而以诸多形式让公众获得信息，从电视广播到百科全书都是这样的。但既然任何公众可以用来支付并吸收数据的资源都很有限，他就会发现自己置身于经济选择的情形之中，他必须从大量的信息来源中选择少数几个加以推敲(Downs，1957，第212—213页)。

即使是在更为圆滑的解释中，信息的概念化(conceptualization)也相当有限。比如，我在前文论及(参见本书第061页)，唐斯假定所有的"信息"实际上都是正确的，并且不需要检查其精确性，尽管信息的内容或意义可能是有争议的。

外生确定的偏好在上文得到了广泛的讨论(参见本书第111—125页)。在传统的经济分析和公共选择理论的大多数推论中，该假定的核心作用都不再有什么值得争论的地方。"众所周知，偏好随时间而产生的不确定的变化，以及人们偏好上的不确定的差别，都只能解释

我们能够观察到的行为"(Blaug,1980,第 241 页)。因而,经济研究途径已经努力祛除通过强词夺理而规避经验性反驳的可能性。但如果我们可以基于"现实主义的"目的而检验这些假设的勉强性,如果我们能够考虑反对意见和驳斥性证据方面的变化,并迅速地将推论模型多元化,那么由于赞同外生性偏好假定而获得的经验性应用方面的所得仍旧是值得推测的(Caldwell,1984)。在政治背景中,它显然与严格的信息假定相互作用,与"人们的偏好是明确的和易于发现的"这一前提相互作用,从而预先排除了对重要的兴趣领域的考察,即考察政治偏好在何种范围之内可以由正被分析的选择过程来塑造和决定。

本书对利益集团的分析,对投票和官僚动机的分析,都在重要的方面符合完全信息假定或外生性偏好假定:

第三章所描述的**利益集团过程**,受潜在团体成员面对的信息问题的支配。加入团体的行为依赖多阶段的认知过程。在这一过程中,人们对身份集合以及团体行为与利益集团规模和生存能力之间的相关性的主观估测,都可能对他们的决定面不是理性计算搭便车的收益有着更为重要的影响。即使经历了所有的认知阶段,加入团体的决定也仍旧很复杂,测量团体规模的多种尺度(也就是,实际成员数量、潜在的成员数量以及动员比率)会影响不同的非加入行为的考虑。内生性团体这一重要范畴为理性行动者带来了内在的困难,因为身份集合的规模(其潜在成员数量)不能独立地确定。

252

团体认同在加入团体行为和团体动员决定中所发挥的重要作用,与外生固定的偏好假定相抵触,因为团体认同的可见性是变动的。纯粹外生性团体的身份集合在结构上是确定的,所以团体的招募和利益保护行为的既定水平会引起相对强烈的反应。相比之下,纯粹内生性的团体没有重要的结构确定的身份集合,它们完全依赖自己的行为以创造对其事业的认同。对团体认同的认知尤其受到环境敌对性水平的重大影响,而环境敌对性水平显然是在利益集团过程内部部分内生性地确定的。比如,错误判断团体行动路线的团体领袖可能会引起敌对性的政治和媒体回应。结果,这对其潜在成员后来加入团体行为和动员决定产生了影响。此外,对利益集团民主的分析(在第三章最后一部分中)表明,团体领袖如何引导利益集团(特别是建立组织结构用

以把成员整合到参与过程中来)，影响着现实成员和潜在成员的认知和行为。

第四章中**对投票行为的解释**也违反了公共选择理论的需求方这一重要假定。出席投票的决定取决于类似的(如果在某些程度上更简单的话)对团体加入行为的算计。在此过程中，是否被包含在政党的身份集合之内，对估测政党的规模和生存能力有着重要影响。这些信息的影响相当重要，因为它们极大地增加了投票者在形成偏好过程中对政治领袖和政党的依赖(Page，1978)。它们为候选人引导舆论和问题显著性的突变创造了余地，投票者会回应政党的宣传或政策姿态的改变。信息匮乏也是多种形式偏好塑造策略的基础，特别是以政府采用政治商业周期从而把从短视的投票者那里获得的短期所得最大化时所采用的方式为基础。

在对公共选择的假定进行评价时，几个先前的时事评论家都主张，投票者的偏好是外生确定的。但第四章和第五章中的论证并不仅仅是渴望改变这种主张，而是在逻辑上有必要这样做。政党竞争的目标是赢得对政府权力的控制。与任何其他社会机构相比，政府更有能力改变投票者的偏好。在理性选择途径的框架内，自利的在任者会利用政府权力取得党派优势，从而内在地使投票者的偏好内生于政党竞争过程本身。在经验上，我总结了大量关于政府权力和政党权力重要性和功效的论证，将其视为对选举期间偏好总体分布形状的影响因素。

253

官僚的动机并不是需求方的因素。但我们在这里有必要简要地探讨一下，与投票者和利益集团成员的信息和偏好相比，官僚的信息和偏好是如何得到分析的。第七章假定，与普通公众相比，官员特别是高级官僚的信息都是相对灵通的。尤其是，我们把官员进行最大化的可能限度界定为总预算和机构的总体形态，而不仅仅是假定官员的偏好以特定部门的预算或组织状况为中心。这些前提实际上意味着，所有(政策层次的)官僚都强烈地认同他们的机构。对高级官员来说，不存在竞争性认同的问题，尽管后者在加入团体行为中很重要，并且对投票者也具有重大意义。官僚在财富上与所在机构的高度相关性，等级结构在影响官僚报酬、影响力和工作任务时的重要性，都为采用

这种不同的途径提供了充足的理由。

除此之外，我们也应该注意政策层次官僚与更低层次官僚或选民之间的重大差别。我在第七章中解释道，预算最大化和机构塑造行为都是集体行动。只要改进福利的个人策略被穷尽或无效时，高级官员就可能追求集体行动。然而，个人途径与集体途径之间的鸿沟对官僚产生的影响，要小于它对作为整体的公众所产生的影响。加人利益集团或政党、甚至是在选举中投票的人，都必须采取与他们正常的日常活动完全不同的行为。这就是隐含在下列主张背后的真理的精髓。在许多人看来，早期的多元主义都把政治概括为"偏僻的、不同的、无报酬的行动"(Dahl,1961,第279页)。多元主义者坚持认为，如果"一个人的终身工作是银行业……他就会把时间花费在银行上，而不会去处理社区决定"(Polsby,1963,第117页)。但是，现代政府都得到了极大的扩展，其中的高级官员难以在私域和公域之间做出这样截然不同的区分。传统的行政/政治二分法的瓦解已经雄辩地证明了这一点(Aberbach *et al.* ,1981)。

因而，我们可以以不同方式来对待官僚的信息和身份以及投票者或团体成员的信息和身份。这种做法看来已经很好地确立了。另一方面，与本书第一部分一致，第七章也主张：官僚的偏好不是外生固定的，而是内生确定的，它内生于作为机构行动基础的预算设定过程和机构塑造过程(参见下文)。

254

二、供给方的意义

新古典经济学对经济主体的效用做出了相关假定。用以支配新古典经济学做出假定的方式的方法论规则，却很少得到明确的阐述。这些方法论规则应该包含3个方面的内容：第一，集体性机构(比如多人公司和家庭)在传统上被当成单一的行动者，就好像他们都是个人。但事实上显然不是这样的。少数学者抱怨道，这种做法简直就像分析经济分子时把它们当成原子来分析一样(Liebenstein,1976,第7页)。在公共选择理论对政党、利益集团和官僚机构所做的解释中，单一行动者的假定通常会重复出现。它被包装成统一的领导小组，该小组控

制着团体的策略；它可能被包装成占优势的候选人，该候选人引导着政党行为；它也可能被包装成尼斯坎南所说的拥有支配权的高级官僚。

第二，不同类型的效用都可能从属于经济主体。但只有这些变量是严格地与角色相关时，情况才会如此。我们不能假定一些企业家从利润最大化中获得效用，而其他企业家则通过生产商品来增加其效用，甚至是假定其他一部分企业家通过增加休闲时间而增加自己的效用。正如在论及唐斯对官僚个性的分类（参见本书第 187 页）时我所提及的那样，在给定角色内对行动者做出不同的实质性假定是难以得到承认的。但我们应该能够对所有消费者（一个角色）和所有企业家或公司（另一个角色）做出完全不同的假定，以推导出演绎模型。

第三，对偏好的实质性假定被限制成"中介性的"，也就是供给方而非消费者的角色。这种观点是外生性偏好假定的正面立场：

> 作为消费者，因而［原文如此］作为人类，人们就是他们自己。这是经济学家基本的社会模型中的惟一角色。在该模型中，他们迁就个人的癖好。我们假定，公司管理者不会仅仅由于他喜欢粉红色就坚持生产粉红色的汽车，只有当生产粉红色汽车可以获利时他才会这么做。当他获得收入（比如薪水或利润）时，他如何处置收入的决定是他作为消费者身份而做出的；接着，他可能选择生活在粉红色的房子中，驾驶粉红色的小汽车……（Lancaster，1974，第 216 页）。

在经济学中，首要的供给方、中介性主体是公司和企业家：

> 在某种意义上，公司是中介者，［因为它］使用那些最终所有权掌握在消费者或政府手中的投入，它生产最终被消费者或政府购买的产出……经济中的公司和其他决策者都被看作是隐蔽的、非人类的（Lancaster，1974，第 165 页，第 216 页）。

公司理论的争辩产生了大量可选择的最大化,它们是管理者或所有者可能追求的(利润、总销售额、增长、市场份额等,所有这些都在高水平或低水平的利润约束之内)。

大多数公共选择研究接受了经济研究的所有三个特征:单一行动者、角色确定的假定、只对供给方的行动者做出实质性的假定。单一行动者的假定很少受到质疑。一些学者就"只对供给方行动者做出实质性假定"的做法提出了批评,但其理由却有些混乱。比如,布雷顿和温特洛比(Breton and Wintrobe,1982)主张,有可能就官僚机构如何行事而建构一个模型。这需要假定官员将能为他们带来最多效用的一切东西最大化(比如更多的预算,安静的生活,或者更多的自主管理权),或者将在不确定性条件下能为他们带来最理想效用的一切东西最大化。

> 我们将抛弃所有确定的目标,并[只]假定官僚将效用函数最大化……这种概括在其他分析领域中也如此好地服务于经济学家,以至于它也应该成为官僚制分析中的明确指导。要理解就官僚目的做出明确假定的意义,读者应该想像需求理论的状态,但需要把消费者当成确定的目标,并且就这种角色做出假定(Breton and Wintrobe,1982,第 29 页,第 170 页)。

然而这里明显存在的问题是,官僚是与公司相似的供给方行动者,而不是类似于消费者的需求方行动者。正如尼斯坎南所提及的那样,也正如布雷顿和温特洛比本人对委托代理理论所作分析具有含糊性和非经验性品质所证明的那样,对供给方行动者所做的一些实质性假定,对建立市场运作模型也没有什么价值。只要这些假定中的变化是角色确定的(也只有是角色确定的),它们才可能是完全合理的。

在这种分析中,我拒绝按单一行动者的方式看待供给方行动者的行为。相反,机构领导者所受的约束源于不彻底的组织控制,源于领导团体内部的分散。这些约束都是相当重要的。第二,对偏好所做的角色确定的假定被保留下来了。但因为需求方偏好在我的解释中是

内生性的，所以机构领导者不再面对单一而明确的福利最大化的行动线路。相反，规模控制、偏好塑造、机构塑造等概念都强调，利益集团、政党和政府机构的领袖都面对着在可选策略中进行重大抉择。他们必须决定，是去适应人们的偏好（把它们看做是外生确定的），还是努力去改变人们的需要（把他们的偏好看成是部分内生的）。对于所有 256 3 种类型的领袖来说，决定他们选择的环境本身就是在正被分析的政治过程之内确定的。因而在我的解释中，政治行为是双重内生的。供给方组织的领袖可能重构政治偏好和“消费者”的反应。他们自己的供给方选择极大地受到了结构性、制度性和环境性因素的影响。

利益集团领袖受到一个基本逻辑的约束，即：动员团体成员以维持比大多数其他社会机构更民主、更具委托授权性质的组织模式。然而与此同时，团体领袖根据奥尔森的组织逻辑发展了选择性激励，这产生了有助于使领袖们不受成员控制的副产品效应。规模控制有助于解决这些策略之间的潜在紧张关系，即允许团体领袖向团体成员和潜在成员发送矛盾的信息：一方面，团体规模使团体具有极强的生存能力；另一方面，团体的组织设计意味着成员们的个人参与并非与收益的供给和团体的政策导向不相关。

政党领袖在进行策略选择时也受到下列因素的极大限制：组织内部的权力结构、政党活动家的观点、与在投票者心目中长期形象保持一致、政党执政的历史和记录，等等。

> 问题并不在于参选政党的领袖是否寻求将选票最大化或者是遵循意识形态的要求。参选政党的领袖宁愿赢得更多而不是更少的选票。这一点我们并不怀疑。问题在于他们在哪些约束条件下将选票最大化，在于所有约束条件都得到考虑之后他们是否还有选择的空间。忽略这些约束条件，假定政党领袖能够选择任何策略并向任何拥有项目的团体发表演说的做法，弱化了抛弃形式主义而对政党和选举所进行的研究。如果认为不将选票最大化的政党领袖一定是意识形态非理性主义的牺牲品，那就等于忘记诸多障碍是如何妨碍了那些非常可能赢得选举的人（Przeworski and Sprague,

1986,第 120 页)。

然而,我的分析更为深入。因为我强调,在许多情形下,偏好塑造策略都为政党领袖的下列行为提供了一些有价值的手段:企图做不可能之事;在现有约束条件下进行运作,同时重构投票者的总体偏好分布以增加他们的支持。对于所要研究的政党领袖或政治候选人来说,偏好塑造策略与偏好适应策略的组合都是非常重要的。他们也需要在"选择(choice)"或"摹仿(echo)"途径之间、内部受欢迎程度或外部受欢迎程度之间做出权衡。与利益集团一样,政党也必须规制其内部组织和运作,以有助于使活动家和投票者确信:政党在选举中是有生存能力的,他们的个人支持对于政党政策或影响有效性的因素来说,都是不可忽略的。

257

政府机构中的**政策层次官僚**并不像单一行动者那样行事。他们可以在增进自己福利的个人或集体模式方面投入精力。在追求预算最大化策略时,他们也可能会遭遇集体行动问题。官僚制等级结构的性质并没有改善这一问题,反而强化了这一问题,因为项目预算的增长几乎没有给高级官员带来什么收益。相反,集体行动难题在机构塑造策略下不太可能出现。政策层次的官僚可能从机构塑造策略中获益更多,而他们对重组过程的控制则更强了。

高级官员总是要在预算最大化策略和机构塑造策略之间进行抉择。所采用的行动组合取决于:官员的级别,与把福利最大化相关的个体选择;官员从项目预算增长或重组增长中获得的净收益;官僚所在机构的类型,该机构现行的组织形态、行政技术、任务结构和"客户"联系;把机构重塑成替代性机构类型的潜力;最后,环境敌视预算增长或机构重组的程度,极大地决定了发挥影响力的相对可能性,以及政策层次官员选择两种策略的倡议成本。实质性的成本和机会导致了政策层次官员所采用的福利最大化策略的平衡,也使围绕官员的目的而采取的集体行动能够有效地持续下去。然而,第七章和第八章主张,这些因素已经果断地指向了当代的机构塑造策略在保护和强化大多数高级官员福利方面的优越性。例外的情况仍旧是某些未经重构的大型直线型机构(比如武装部队或警察局),它们看来仍旧锁定在预

算最大化策略之上。

三、结　论

关于政治科学中的经济学解释，近来的大多数讨论都没有什么帮助。看来，撰写太多的著述都只是出于传道者传递福音的热情。无论如何，公共选择理论在未来将会改变我们的理解。作为一个研究项目，公共选择领域遭到了长期的反对，而其经验性应用最多仍旧是不太明确的。但是，同样**一般化地**批评作为一个流派的理性选择理论，也不再对推进知识或争论的发展有很大影响。当重要的研究机构集中在任何科学领域内时，外部对那一系列途径的有用性提出的质疑， 258 也一定会是不屑一顾的。在任何知识发展领域中，被大规模应用的当然被认为是有用的。

在我看来，在把政治科学的争论以及研究的范围和方法扩展到新形式的、在逻辑上和计量上都经得起推敲的推理时，公共选择理论的所得现在仍旧是不可否认的。值得遗憾的是，它在基本原理方法方面有一定的损失。这些损失包括：后退到形式化的政治"世界"中，把"散乱的"政治经历分解成受到严格限制的、非互动性的技术问题；相对于经验性证据而言，定理一般都具有不可检验性（事实上是可以确定的防护）；没有把技术成果传递给更广泛的政治科学职业人员；建立更大的障碍用以抵制外部人员所提出的见多识广的批评。

应该提供一些非常灵验的解药来发展和重新界定制度性公共选择理论，以对广泛的政治现象做出行为上现实、理论上不同的解释。如果公共选择方法也能与它们特别保守的意识形态体系相分离，与充分探讨不同起始假定的可能性相分离，那么他们就无疑会有潜力对政治科学的核心问题做出新的解释。对于民主控制、政府权力和政府机构的机制和运作，我们仍旧知之甚少。在我们现今的世界中，自由民主国家的数量正在迅速增长，在理论上为民主而奋斗的行为非常普遍。在这样一个世界中，我们更加难以了解民主控制、政府权力以及政府机构的机制和运作过程。 259

参考文献

Aberbach, J. D., Putnam, R. D. and Rockman, B.A. (1981), *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

Abrams, R. (1980), *Foundations of Political Analysis: An introduction to the theory of collective choice* (New York: Columbia University Press).

Alford, R. and Friedland, R. (1985), *The Powers of Theory: Capitalism, the state and democracy* (Cambridge: Cambridge University Press).

Allison, G. (1971), *Essence of Decision: Explaining the Cuban missile crisis* (Boston: Little Brown).

Almond, G. and Verba, S. (1963), *The Civic Culture* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Alt, J. and Chrystal, K. (1983), *Political Economics* (Brighton: Wheatsheaf).

Arrow, K. J. (1951), *Social Choice and Individual Values* (New York: Wiley).

Ascher, K. (1987), *The Politics of Privatization: Contracting out in the public services* (London: Macmillan).

Audit Commission (1986), *Making a Reality Out of Community Care* (London: HMSO).

Auster, R. D. and Silver, M. (1979), *The State as a Firm: Economic forces in political development* (Boston: Kluwer and The Hague: Martinus Nijhoff).

Axelrod, R. (1984), *The Evolution of Co-operation* (New York: Basic Books).

Bannock, G., Baxter, R. E. and Rees, R. (1979), *The Penguin Dictionary of Economics* (Harmondsworth: Penguin), Second edition.

Barnes, S., Kaase, M. *et al.* (1979), *Political Action: Mass participation in five Western democracies* (Beverly Hills and London: Sage).

Barry, B. (1974), 'Review article: exit, voice and loyalty', *British Journal of Political Science*, vol. 14, no. 1, pp. 79–107.

Barry, B. (1978), *Sociologists, Economists and Democracy* (Chicago: Chicago University Press). Originally published New York: Collier-Macmillan, 1970.

Barry, N. (1987a) *The New Right* (Beckenham, Kent: Croom Helm).

Barry, N. (1987b) 'Classical liberalism and public policy' (paper to the Annual Conference of the UK Political Studies Association, University of Aberdeen, April).

Bartlett, R. (1973), *Economic Foundations of Political Power* (New York: Free Press).

Bates, R. H. (1981), *Markets and States in Tropical Africa* (Berkeley: University of California Press).

Baumol, W. (ed.) (1980), *Public and Private Enterprise in a Mixed Economy* (London: Macmillan).

Becker, G. S. (1966), *The Economic Approach to Human Behavior* (Chicago: Chicago University Press).

Becker, G. S. (1983), 'A theory of competition among pressure groups for political influence', *Quarterly Journal of Economics*, vol. XCVIII, no. 3, pp. 371–400.

Becker, G. S. (1985), 'Public policies, pressure groups and dead-weight costs', *Journal of Public Economics*, vol. 28, no. 2, pp. 329–47. Reprinted in Stigler (ed.) (1988), Chapter 2.

Becquart-Leclerc, J. (1976), *Paradoxes du Pouvoir Local* (Paris: Presse de la Fondation Nationale des Science Politiques).

Bendor, J. (1988) 'Formal models of bureaucracy', *British Journal of Political Science*, vol. 18, no. 2, pp. 353–95.

Bendor, J. and Moe, T. (1985), 'An adaptive model of bureaucratic politics', *American Political Science Review*, vol. 79, no. 3, pp. 755–74.

Bendor, J. and Mookherjee, D. (1987), 'Institutional structure and the logic of ongoing collective action', *American Political Science Review*, vol. 87, no. 1, pp. 129–54.

Bendor, J., Taylor, S. and Van Gaalen, R. (1985), 'Bureaucratic expertise versus legislative authority. a model of deception and monitoring in budgeting', *American Political Science Review*, vol. 79, no. 4, pp. 1041-60.

Bendor, J., Taylor, S. and Van Gaalen, R. (1987), 'Stacking the deck: bureaucratic missions and policy design', *American Political Science Review*, vol. 81, no. 3, pp. 873–96.

Bennett, D. (1979), 'Deinstitutionalization in two cultures', *Health and Society*, vol. 57, no. 4, pp. 516–32.

Bennett, J. T. and Johnson, M. H. (1980), *The Political Economy of Federal Government Growth, 1959–1978* (College Station, Tex.: A&M University Press).

Bennett, J. T. and Johnson, M. H. (1981), *Better Government at Half the Price: Private production of public services* (Ottowa, Ill.: Caroline House).

Bentley, A. (1967), *The Process of Government* (Chicago: University of Chicago Press), first published 1908.

Birch, A. H. (1975), 'Economic models in political science: the case of "Exit, Voice and Loyalty"', *British Journal of Political Science*, vol. 15, no. 1, pp. 69–82.

Blais, A. and Dion, S. (1988), 'Are bureaucrats budget-maximizers? The Niskanen model and its critics' (unpublished paper, Department of Political Science, University of Montreal).

Blau, P. and Merton, R. (eds) (1981), *Continuities in Structuralist Enquiry* (Beverly Hills and London: Sage).

Blaug, M. (1980), *The Methodology of Economics or How Economists Explain* (Cambridge: Cambridge University Press).

Block, W. and Olsen, E. (1981), *Rent Control: Myths and realities* (Vancouver: Fraser Institute).

Borcherding, T. E. (ed.) (1977), *Budgets and Bureaucrats: The sources of government growth* (Durham, NC: Duke University Press).

Boudon, R. (1977), *Effets pervers et ordre sociale* (Paris: Presses Universitaires de France).

Boudon, R. (1981), 'Undesired consequences and types of systems of interdependence', in Blau and Merton (eds) (1981), pp. 255–84.

Brams, S. J. (1975), *Game Theory and Politics* (New York: Free Press).

Brennan, G. and Buchanan, J. M. (1984), 'Voter choice: evaluating political alternatives', *American Behavioral Scientist*, vol. 28, no. 4, pp. 185–201.

Breton, A. (1974), *The Economic Theory of Representative Government* (Chicago: Aldine-Atherton).

Breton, A. (1988), 'The organization of government in congressional and parliamentary governments' (paper to the Law and Economics Workshop, University of Toronto, 14 September).

Breton, A. and Wintrobe, R. (1982), *The Logic of Bureaucratic Control: An economic analysis of competition, exchange and efficiency in private and public organizations* (Cambridge: Cambridge University Press).

Brindle, D. (1988), 'Ministerial foot in the mental hospital door', *The Guardian*, 19 August, p. 19.

Brittan, S. (1975), 'The economic contradictions of democracy', *British Journal of Political Science*, vol. 5, no. 1, pp. 129–59.

Bromley, D. (1989), *Economic Interests and Institutions: The conceptual foundations of public policy* (Oxford: Blackwell).

Buchanan, A. (1979), 'Revolutionary motivation and rationality', *Philosophy and Public Affairs*, vol. 9, no. 1, pp. 59–82.

Buchanan, J. M. (1954), 'Individual choice in voting and the market', *Journal of Political Economy*, vol. 62, no. 3, pp. 334–43.

Buchanan, J. M. (1977), 'Why does government grow?', in Borcherding (ed.) (1977), pp. 3–18.

Buchanan, J. M. (ed.) (1978) *The Economics of Politics* (London: Institute of Economic Affairs).

Buchanan, J. M. and Tullock, G. (1962), *The Calculus of Consent* (Ann Arbor: University of Michigan Press).

Budge, I. and Farlie, D. (1976), 'Placing party identification within a typology of representations of voting and party competition and proposing a synthesis', in Budge, I., Crewe, I. and Farlie, D. (eds) (1976), *Party Competition and Beyond* (London: Wiley).

Budge, I. and Farlie, D. (1977), *Voting and Party Competition* (London: Wiley).

Burton, J. (1985), *Why No Cuts? An Inquiry into the Fiscal Anarchy of Uncontrolled Government Expenditure* (London: Institute of Economic Affairs).

Byrne, P. (1988), *The Campaign for Nuclear Disarmament* (London: Croom Helm).

Cain, B., Ferejohn, J. and Fiorina, M. (1986), *The Personal Vote: Constituency service and electoral independence* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

Caldwell, B. (1984), *Beyond Positivism: Economic methodology in the twentieth century* (London: Allen and Unwin).

Cameron, D. R. (1978), 'The expansion of the public economy: a comparative analysis', *American Political Science Review*, vol. 72, no. 4, pp. 1243–61.

Cassesse, S. (1988), 'Italy', in Rowat, D. C. (ed.), *Public Administration in Developed Democracies* (New York: Dekker), pp. 293–315.

Castles, F. G. (ed.) (1982), *The Impact of Parties* (Beverly Hills and London: Sage).

Catt, H. (1989), *How Voters Decide: Tactical voting in British politics* (unpublished Ph.D thesis, London School of Economics and Political Science).

Cawson, A. (1982), *Corporatism and Social Policy* (London: Heinemann).

Cawson, A. (ed.) (1985), *Organized Interests and the State: Studies in meso-corporatism* (London: Sage).

Chappell, H. W. and Keech, W. R. (1986), 'Party motivation and party difference in a dynamic spatial model of party competition', *American Political Science Review*, vol. 80, no. 3, pp. 881–99.

Chubb, J. E. and Moe, T. M. (1988), 'Politics, markets and the organization of schools', *American Political Science Review*, vol. 82, no. 4, pp. 1065–87.

Coase, R. H. (1937), 'The nature of the firm', *Economica*, vol. 4, no. 16, pp. 386–405.

Coates, K. and Topham, T. (1988), *Trade Unions in Britain* (London: Fontana), third edition.

Community Development Project (1976), *Whatever Happened to Council Housing?* (London: CDP).

Conybeare, J. (1984), 'Bureaucracy, monopoly and competition: a critical analysis of the budget-maximizing model of bureaucracy', *American Journal of Political Science*, vol. 28, no. 3, pp. 479–502.

Cox, A. (1984), *The Adversary Politics of Land: The conflict over land and property policy in post-war Britain* (Cambridge: Cambridge University Press).

Crewe, I. and Sarlvik, B. (1980), 'Popular attitudes and electoral strategy', in Layton-Henry, Z. (ed.), *Conservative Party Politics* (London: Macmillan) pp. 244–75.

Crouch, C. (1982), *Trade Unions: The logic of collective action* (London: Fontana).

Crouch, C. (1990), 'Industrial relations', in Dunleavy, P. *et al.* (eds) (1990), pp. 318–32.

Crowther-Hunt, N. and Kellner, P. (1980), *The Civil Servants: An inquiry into Britain's ruling class* (London: Macdonald).

Dahl, R. A. (1956), *A Preface to Democratic Theory* (Chicago: University of Chicago Press).

Dahl, R. A. (1961), *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (New Haven: Yale University Press).

Dahl, R. A. (1971), *Polyarchy: Participation and opposition* (New Haven: Yale University Press).

Dahl, R. A. and Lindblom, C. (1953), *Politics, Economics and Welfare* (New York: Harper and Brothers).

Dahl, R. and Tufte, E. (1974), *Size and Democracy* (London: Oxford University Press).

Day, G. and Robbins, D. (1987), 'Activists for peace: the social base of a local peace movement', in Creighton, S. and Shaw, M. (eds), *The Sociology of War and Peace* (London: Macmillan), pp. 199–217.

Dean, J. W. (1984), 'Interest groups and political X inefficiency', *European Journal of Political Research*, vol. 12, no. 2, pp. 191–212.

Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper and Row).

Downs, A. (1967), *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown).

Downs, A. (1972), 'Up and down with ecology: the issue attention cycle', *Public Interest*, vol. 28, no. 1, pp. 38–50.

Downs, G. W. and Larkey, P. D. (1986), *The Search for Government Efficiency: From hubris to helplessness* (Philadelphia: Temple University Press).

Dowse, R. and Hughes, J. (1977), 'Sporadic interventionists', *Political Studies*, vol. 25, no. 1, pp. 84–92.

Dunleavy, P. (1980a), 'The political implications of sectoral cleavages and the growth of state employment, Parts I and II', *Political Studies*, vol. 28, no. 3, pp. 364–83 and no. 4, pp. 527–49.

Dunleavy, P. (1980b), *Urban Political Analysis* (London: Macmillan).

Dunleavy, P. (1981a), *The Politics of Mass Housing in Britain, 1945–75: Corporate power and professional influence in the welfare state* (Oxford: Clarendon Press).

Dunleavy, P. (1981b), 'Professions and policy change: notes towards a model of ideological corporatism', *Public Administration Bulletin*, vol. 36, no. 2, pp. 3–16.

Dunleavy, P. (1984), 'The limits to local government', in Boddy, M. and Fudge, C. (eds), *Local Socialism? Labour Councils and New Left Alternatives* (London: Macmillan), pp. 49–81.

Dunleavy, P. (1985), 'Bureaucrats, budgets and the growth of the state: reconstructing an instrumental model', *British Journal of Political Science*, vol. 15, no. 3, pp. 299–328. Also published in Italian in *Problemi di Amministrazione Pubblica* (1986), vol. 9, no. 1, pp. 9–65.

Dunleavy, P. (1986), 'Explaining the privatization boom: public choice versus radical approaches', *Public Administration*, vol. 64, no. 2, pp. 13–34.

Dunleavy, P. (1988), 'Group identities and individual influence: reconstructing the theory of interest groups', *British Journal of Political Science*, vol. 18, no. 1, pp. 21–49.

Dunleavy, P. (1989a), 'The architecture of the British central state: Part I, Framework for analysis', *Public Administration*, vol. 67, no. 3, pp. 249–75.

Dunleavy, P. (1989b), 'The architecture of the British central state: Part II, Empirical findings', *Public Administration*, vol. 67, no. 4, pp. 391–417.

Dunleavy, P. (1989c), 'The United Kingdom: Paradoxes of an ungrounded statism', in Castles, F. (ed.), *The Comparative History of Public Policy* (Cambridge: Polity), pp. 242–91.

Dunleavy, P. and Francis, A. (1990), 'The development of the Next Steps programme, 1988–90', Appendix 5 in House of Commons, Treasury and Civil Service Committee, *Progress in the Next Steps Initiative* (London: HMSO). HC 481, pp. 69–77.

Dunleavy, P. and Ward, H. (1981), 'Exogenous voter preferences and parties with state power: some internal problems of economic models of party competition', *British Journal of Political Science*, vol. 11, no. 3, pp. 351–80.

Dunleavy, P. and Husbands, C. T. (1985), *British Democracy at the Crossroads: Voting and party competition in the 1980s* (London: Allen and Unwin).

Dunleavy, P. and O'Leary, B. (1987), *Theories of the State: The politics of liberal democracy* (London: Macmillan).

Dunleavy, P. and Rhodes, R. A. W. (1988), 'Government beyond Whitehall', in Drucker, H., Dunleavy, P., Gamble, A. and Peele, G. (eds), *Developments in British Politics 2* (London: Macmillan), revised edition, pp. 107–43.

Dunleavy, P., Gamble, A. and Peele, G. (eds) (1990), *Developments in British Politics 3* (London: Macmillan).

Dunsire, A. (1987), 'Testing theories: the contribution of bureaumetrics', in Lane, J. E. (ed.) (1987), pp. 95–145.

Dunsire, A. and Hood, C. with Huby, M. (1989), *Cutback Management in Public*

Bureaucracies: Popular theories and observed outcomes in Whitehall (Cambridge: Cambridge University Press).

Eavey, C. L. (1987), 'Bureaucratic competition and agenda control', *Journal of Conflict Resolution*, vol. 31, no. 3, pp. 503–24.

Edelman, M. (1964), *The Symbolic Uses of Politics* (Urbana: University of Illinois Press).

Efficiency Unit (1988), *Improving Management in Government: The next steps* (London: HMSO).

Eisner, M. A. and Meier, K. J. (1990), 'Presidential control versus bureaucratic power: explaining the Reagan revolution in antitrust', *American Journal of Political Science*, vol. 34, no. 1, pp. 269–87.

Ellis, A. and Heath, A. (1983), 'Positional competition: an offer you can't refuse?', in Ellis, A. and Kumar, K. (eds), *Dilemmas of Liberal Democracies: Studies in Fred Hirsch's 'Social limits to growth'* (London: Tavistock), pp. 1–22.

Elster, J. (1985), *Making Sense of Marx* (Cambridge: Cambridge University Press).

Elster, J. and Hylland, A. (eds) (1986), *Foundations of Social Choice Theory* (Cambridge: Cambridge University Press).

Enelow, J. M. and Hinich, M. J. (1982), 'Ideology, issues and the spatial theory of elections', *American Political Science Review*, vol. 76, no. 3, pp. 493–501.

Enelow, J. M. and Hinich, M. J. (1984), *The Spatial Theory of Voting* (Cambridge: Cambridge University Press).

Erickson, R. S., Wright, G. C. and McIver, J. P. (1989), 'Political parties, public opinion, and state policy', *American Political Science Review*, vol. 83, no. 3, pp. 729–50.

Etzioni, A. (1988), *The Moral Dimension: Towards a new economics* (New York: Free Press).

Etzioni-Halevy, E. (1983), *Bureaucracy and Democracy: A political dilemma* (London: Routledge).

Feld, S. L. and Gofman, B. (1988), 'Ideological consistency as a collective phenomenon', *American Political Science Review*, vol. 82, no. 3, pp. 773–88.

Fenno, R. (1966), *The Power of the Purse: Appropriations Politics in Congress* (Boston: Little, Brown).

Finer, S. E. (1980), *The Changing British Party System, 1945–79* (Washington, DC: American Enterprise Institute).

Finkel, S. E., Muller, E. N. and Opp, K.-D. (1989), 'Personal influence, collective rationality, and mass political action', *American Political Science Review*, vol. 83, no. 3, pp. 885–903.

Forte, F. and Peacock, A. (eds) (1985), *Public Expenditure and Government Growth* (Oxford: Blackwell).

Foster, C. B. (1984), 'The performance of rational voter models in recent Presidential elections', *American Political Science Review*, vol. 78, no. 3, pp. 678–90.

Frey, B. (1978), *Modern Political Economy* (London: Macmillan).

Frey, B. (1984), *International Political Economics* (Oxford: Blackwell).

Frey, B. (1985a), *Democratic Economic Policy: A theoretical introduction* (Oxford: Blackwell).

Frey, B. (1985b), 'The state and prospect of public choice: a European view', *Public Choice*, vol. 46, no. 2, pp. 141–61.

Friedman, M. (1953), 'The methodology of positive economics', in his *Essays in Positive Economics* (Chicago: University of Chicago Press).

Friedman, M. (1962), *Price Theory* (Chicago: Aldine).

Frohlich, N. and Oppenheimer, J. (1978), *Modern Political Economy* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall).

Frohlich, N., Oppenheimer, J. A. and Young, O. R. (1971) *Political Leadership and Collective Goods* (Princeton: Princeton University Press).

Frohlich, N., Oppenheimer, J. A., Smith, J. and Young, O. R. (1978), 'A test of Downsian voter rationality: 1964 presidential voting', *American Political Science Review*, vol. 72, no. 1, pp. 178–97.

Fry, G. (1986), 'Inside Whitehall', in Drucker, H., Dunleavy, P., Gamble, A. and Peele, G., *Developments in British Politics 2* (London: Macmillan), pp. 88–106.

Galbraith, J. K. (1953), *American Capitalism and the Concept of Countervailing Power* (Boston: Houghton Mifflin).

Galbraith, J. K. (1969), *The New Industrial State* (Harmondsworth: Penguin and Boston: Houghton Mifflin).

Galbraith, J. K. (1974), *Economics and the Public Purpose* (Harmondsworth: Penguin).

Garand, J. C. (1988), 'Explaining government growth in the US states', *American Political Science Review*, vol. 82, no. 3, pp. 837–49.

Gibson, J. L., Frendreis, J. P. and Vertz, L. L. (1989), 'Party dynamics in the 1980s: change in county party organizational strength, 1980–84', *American Journal of Political Science*, vol. 33, no. 1, pp. 67–90.

Goffman, E. (1961), *Asylums* (New York: Doubleday).

Goldwin, R. A. (ed.) (1980), *Political Parties in the Eighties* (Washington, DC: American Enterprise Institute).

Goodin, R. E. (1982a), 'Rational politicians in Washington and Whitehall', *Public Administration*, vol. 62, no. 1, pp. 23–41.

Goodin, R. E. (1982b), *Political Theory and Public Policy* (Chicago: University of Chicago Press).

Goodin, R. E. (1988), *Reasons for Welfare* (Princeton: Princeton University Press).

Gravelle, H. and Rees, R. (1981), *Microeconomics* (London: Longman).

Gray, A. and Jenkins, W. (1985), *Administrative Politics in British Government* (Brighton: Wheatsheaf).

Green, D. (1987), *The New Right* (Brighton: Harvester).

Halperin, M. (1974), *Bureaucratic Politics and Foreign Policy* (Washington, DC: Brookings Institution).

Hanf, K. and Scharpf, F. (eds) (1978) *International Policy-making* (London and Beverly Hills: Sage).

Hansen, J. M. (1985), 'The political economy of group membership', *American Political Science Review*, vol. 79, no. 1, pp. 79–96.

Hanusch, H. (ed.) (1983), *Anatomy of Government Deficiencies* (Berlin: Springer).

Hardin, R. (1982), *Collective Action* (Baltimore: Johns Hopkins University Press).

Hare, R. M. (1952), *The Language of Morals* (Oxford: Clarendon University Press).

Harrop, M. (1986), 'Press coverage of post-war British elections', in Crewe, I. and Harrop, M. (eds), *Political Communications: The general election of 1983* (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 137–49.

Harrop, M. and Miller, W. L. (1987), *Elections and Voters: A comparative introduction* (London: Macmillan).

Hayek, F. (1948), *Individualism and Economic Order* (Chicago: University of Chicago Press).

Hayek, F. (1960), *The Constitution of Liberty* (London: Routledge).

Heald, D. (1983), *Public Expenditure* (Oxford: Martin Robertson).

Heath, A. (1976), *Rational Choice and Social Exchange* (Cambridge: Cambridge University Press).

Heath, A. (1987), 'Social stratification and political attitudes', in Social and Community Planning Research, *Survey Methods Newsletter*, summer 1988, pp. 9–10.

Heath, A., Jowell, R. and Curtice, J. (1985), *How Britain Votes* (Oxford: Pergamon).

Hemingway, J. (1978), *Conflict and Democracy: Studies in trade union government* (Oxford: Oxford University Press).

Hencke, D. (1988), 'Whitehall eyes Swedish model', *The Guardian*, 29 November.

Hennessy, P. (1989), *Whitehall* (London: Secker and Warburg).

Hibbing, J. (1985), 'On the issues surrounding economic voting: looking to the British case for answers' (paper to the Annual Conference of the UK Political Studies Association, University of Manchester, April).

Hibbs, D. A. (1987), *The Political Economy of Industrial Democracies* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

Hindess, B. (1988), *Choice, Rationality and Social Theory* (London: Unwin Hyman).

Hindess, B. (1989), *Political Choice and Social Structure* (Farnborough: Edward Elgar).

Hirschman, A. O. (1970), *Exit, Voice and Loyalty: Responses to decline in firms, organizations and states* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

Hirschman, A. O. (1985), *Shifting Involvements: Private interests and public affairs* (Oxford: Blackwell). Originally published Princeton: Princeton University Press, 1982.

Hirshleifer, J. (1985), 'The expanding domain of economics', *American Economic Review*, vol. 76, no. 1, pp. 53–66.

Hoenak, S. A. (1983), *Economic Behaviour Within Organizations* (Cambridge: Cambridge University Press).

Hogwood, B. and Peters, B. G. (1982), *Policy Dynamics* (Brighton: Wheatsheaf).

Hollis, M. and Nell, E. J. (1975), *Rational Economic Man* (Cambridge: Cambridge University Press).

Home Office (1985), 'The cautioning of offenders' (London: Home Office), circular 14/1985.

Hood, C. (1978), 'Keeping the centre small: explanations of agency type', *Political Studies*, vol. 26, no. 1, pp. 30–46.

Hood, C. (1983), *The Tools of Government* (London: Macmillan).

Hood, C. (1985), *Administrative Analysis: An introduction to rules, enforcement and organization* (Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf).

Hood, C. (1987), 'British administrative trends and the public choice revolution', in Lane (ed.) (1987), pp. 146–70.

Hood, C. (1989), 'The end of the public bureaucracy state?', (London: London School of Economics), mimeo – inaugural lecture.

Hood, C. and Dunsire, A. (1981), *Bureaumetrics* (Farnborough: Gower).
Hood, C. with Dunsire, A. and Thompson, L. (1988), 'Rolling back the state: Thatcherism, Fraserism and bureaucracy', *Governance*, vol. 1, no. 3, pp. 243–70.
Hood, C., Huby, M. and Dunsire, A. (1984), 'Bureaucrats and budgeting benefits: how do British central departments measure up?', *Journal of Public Policy*, vol. 4, no. 3, pp. 163–79.
Hood, C. and Shuppert, G. F. (1988), *Delivering Public Services in Western Europe: Sharing Western European experience of para-governmental organizations* (London and Beverly Hills: Sage).
Hoover, K. and Plant, R. (1988), *Conservative Capitalism* (London: Routledge).
Hotelling, H. (1929), 'Stability in competition', *The Economic Journal*, vol. 39, no. 1, pp. 41–57.
Hutchinson, T. W. (1938), *The Significance and Basic Postulates of Economic Theory* (New York: Augustus M. Kelly) reprinted 1965.
Inglehart, R. (1977), *The Silent Revolution: Changing values and political styles among Western publics* (Princeton: Princeton University Press).
Jackson, P. (1985), 'Economy, democracy and bureaucracy', in Matthews, R. C. (ed.), *Economy and Democracy* (London: Macmillan), pp. 168–204.
Jackson, P. M. (1982), *The Political Economy of Bureaucracy* (Deddington, Oxford: Phillip Allan).
Johnson, T. J. (1972), *Professions and Power* (London: Macmillan).
Jones, B. D. (1981), 'Party and bureaucracy: the influence of intermediary groups on urban public service delivery', *American Political Science Review*, vol. 75, no. 3, pp. 681–700.
Jones, G. W. (1989), 'A revolution in Whitehall? Changes in British central government since 1979', *West European Politics*, vol. 12, no. 3, pp. 238–61.
Katzenstein, P. (1985), *Small States in World Markets* (Ithaca: Cornell University Press).
Kaufman, F., Majone, G. and Ostrom, V. (eds) (1986), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector* (Berlin: de Gruyter).
Kaufman, H. (1976), *Are Government Organizations Immortal?* (Washington, DC: Brookings Institution).
Kaufman, H. (1981), 'Fear of bureaucracy: a raging pandemic', *Public Administration Review*, vol. 41, no. 1, pp. 1–9.
Kellner, P. and Crowther-Hunt, Lord (1980), *The Civil Servants: An inquiry into Britain's ruling class* (London: Macmillan).
King, D. (1987), *The New Right: Politics, markets and citizenship* (London: Macmillan).
Kingdon, J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Boston: Little, Brown).
Kovesi, J. (1971), *Moral Notions* (London: Routledge, Keegan & Paul, 1967).
Lancaster, K. (1974), *Introduction to Modern Microeconomics* (Chicago: Rand McNally).
Lane, J. E. (ed), (1987), *Bureaucracy and Public Choice* (London and Beverly Hills: Sage).
Lane, R. E. (1978), 'Markets and the satisfaction of wants', *Journal of Economic Issues*, vol. 12 , no. 4, pp. 799–828.

Lane, R. E. (1986), 'Market justice, political justice', *American Political Science Review*, vol. 80, no. 2, pp. 383–402.

Latsis, S. J. (1976), 'A research programme in economics', in his (ed.) *Method and Appraisal in Economics* (Cambridge: Cambridge University Press), pp. 1–42.

Laver, M. (1981), *The Politics of Private Desires* (Harmondsworth: Penguin).

LeGrand, J. and Robinson, R. (1984), *Privatizing the Welfare State* (London: Allen and Unwin).

Lehmbruch, G. and Schmitter, P. C. (eds) (1982), *Patterns of Corporatist Policy-making* (Beverly Hills and London: Sage).

Lerman, P. (1982), *Deinstitutionalization and the Welfare State* (New Brunswick, NJ.: Rutgers University Press).

Levi, M. (1988), *Of Rule and Revenue* (Berkeley: University of California Press).

Liebenstein, J. (1976), *Beyond Economic Man: A new foundation for microeconomics* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

Lijphart, A. (1984), *Democracies* (New Haven: Yale University Press).

Lindblom, C. (1965), *The Intelligence of Democracy* (New York: Free Press).

Lindblom, C. (1977), *Politics and Markets* (New York: Basic Books).

Lindblom, C. and Braybrooke, D. (1963), *A Strategy of Decision* (New York: Free Press).

Lindblom, C. and Cohen, D. (1979), *Useable Knowledge: Social science and social problem solving* (New Haven: Yale University Press).

Lineberry, R. (1989), *Government in America: People, politics and policy* (Glenview, Ill.: Scott, Foresman).

Lipset, S. M. (1959), *Political Man* (Garden City, NY: Doubleday).

Loasby, B. J. (1968), 'The decision-maker in the organization', *Journal of Management Studies*, vol. 5, no. 3, pp. 352–64.

Macdonald, S. E. and Rabinowitz, G. (1987), 'The dynamics of structural realignment', *American Political Science Review*, vol. 81, no. 3, pp. 775–96.

McCormich, B., Kitchin, P., Marshall, G., Sampson, A. and Sedgwick, B. (1974), *Introducing Economics* (London: Penguin).

McCubbins, M. D., Noll, R. G. and Weingast, B. R. (1987), 'Administrative procedures as instruments of political control' (Stanford: Hoover Institution, Stanford University). Working Papers in Economics E-87-36.

McGuire, T. (1981), 'Budget-maximizing governmental agencies: an empirical test', *Public Choice*, vol. 36, no. 3, pp. 313–22.

McLean, I. (1982), *Dealing in Votes* (Oxford: Martin Robertson).

McLean, I. (1987), *Public Choice: An Introduction* (Oxford: Blackwell).

Mahler, V. (1990), 'Exploring the growth of social benefits in advanced capitalist countries', *Environment and Planning C: Government and policy*, vol. 8, no. 1, pp. 13–28.

March, J. G. and Olsen, J. P. (1984), 'The new institutionalism: organizational factors in political life', *American Political Science Review*, vol. 78, no. 3, pp. 734–49.

Margolis, H. (1982), *Selfishness, Altruism and Rationality: A theory of social choice* (Cambridge: Cambridge University Press).

Marris, R. (1964), *The Economic Theory of Managerial Capitalism* (New York: Free Press).

Massey, A. (1990), 'The new public management grows old: privatization in the United States' (paper to the Annual Conference of the UK Political Studies Association).

Mattausch, J. (1989), *A Commitment to Campaign: A sociological study of CND* (Manchester: Manchester University Press).

Mayhew, D. R. (1974), *Congress: The electoral connection* (New Haven: Yale University Press).

Meltzer, A. H. and Richard, S. F. (1978), 'Why government grows (and grows) in a democracy', *Public Interest*, vol. 52, no. 2, pp. 111–18.

Meyer, M. with Stevenson, W. and Webster, S. (1985), *Limits to Bureaucratic Growth* (New York and Berlin: de Gruyter).

Migue, J.-L. and Belanger, G. (1974), 'Towards a general theory of managerial discretion', *Public Choice*, vol. 17, no. 1, pp. 27–43.

Miller, A., Gurin, P., Gurin, G. and Malanchuk, O. (1981), 'Group consciousness and political participation', *American Journal of Political Science*, vol. 25, no. 2, pp. 495–511.

Miller, G. J. and Moe, T. M. (1983), 'Bureaucrats, legislators and the size of government', *American Political Science Review*, vol. 77, no. 2, pp. 297–322.

Miller, R. L. (1978), *Intermediate Microeconomics: Theory, issues and applications* (New York: McGraw Hill).

Miller, W. L. (1980), 'What was the profit in following the crowd?', *British Journal of Political Science*, vol. 10, no. 1, pp. 15–39.

Miller, W. L., Clarke, H., Harrop, M., Leduc, L. and Whiteley, P. (1990), *How Voters Change: The 1987 British election campaign in perspective* (Oxford: Oxford University Press).

Mitchell, W. C. (1983), 'Fiscal behaviour of the modern fiscal state: public choice perspectives and contributions', in Wade, L. (ed.) (1983), pp. 69–122.

Moe, T. M. (1980), *The Organization of Interests: Incentives and the internal dynamics of political interest groups* (Chicago: University of Chicago Press).

Moe, T. M. (1984), 'The new economics of organization', *American Journal of Political Science*, vol. 78, no. 3, pp. 739–77.

Moseley, P. (1984), *The Making of Economic Policy: Theory and evidence from Britain and the US since 1945* (Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf).

Mueller, D. C. (1979), *Public Choice* (Cambridge: Cambridge University Press).

Mueller, D. C. (ed.) (1982), *The Political Economy of Growth* (New Haven: Yale University Press).

Mueller, D. C. (1987), 'The voting paradox', in Rowley (ed.) (1987), pp. 77–99.

Mueller, D. C. (1989), *Public Choice II: A revised edition* (Cambridge: Cambridge University Press).

Mueller, D. and Murrell, P. (1985), 'Interest groups and the political economy of government size', in Forte, F. and Peacock, A. (eds) (1985), pp. 13–36.

Muller, E. N. and Opp, K.-D. (1986), 'Rational choice and rebellious collective action', *American Political Science Review*, vol. 80, no. 3, pp. 471–87.

Mulvey, C. (1978), *The Economic Analysis of Trade Unions* (Oxford: Martin Robertson).

Murray, C. (1984), *Losing Ground: American social policy, 1950–80* (New York: Basic Books).

Murrell, P. (1984), 'An examination of the factors affecting the formation of interest groups in OECD countries', *Public Choice*, vol. 43, no. 2, pp. 151–71.

Newman, B. I. and Sheth, J. N. (1987), *A Theory of Political Choice Behaviour* (New York: Praeger).

Newton, K. (1976), *Second City Politics* (London: Oxford University Press).

New Zealand Treasury (1987), *Government Management: Brief to the incoming government* (Wellington: Treasury).

Niskanen, W. A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine-Atherton).

Niskanen, W. A. (1973), *Bureaucracy: Servant or master* (London: Institute of Economic Affairs).

Niskanen, W. A. (1975), 'Bureaucrats and politicians', *Journal of Law and Economics*, vol. 18, no. 4, pp. 617–43.

Niskanen, W. A. (1978), 'Competition among government bureaus', in Buchanan, J. M. (ed.) (1978), pp. 161–70.

Niskanen, W. A. (1987), 'Bureaucracy', in Rowley, C. K. (ed.) (1987), pp. 135–40.

Noelle-Newman, E. (1984), *The Spiral of Silence* (Chicago: Chicago University Press).

Noll, R. G. and Fiorina, M. P. (1979), 'Voters, bureaucrats and legislators: a rational perspective on the growth of bureaucracy', *Journal of Public Economics*, vol. 9, no. 3, pp. 239–54.

North, D. C. (1981), *Structure and Change in Economic History* (New York: Norton).

North, D. C. (1985), 'The growth of government in the United States: an economic historian's perspective', *Journal of Public Economics*, vol. 28, no. 4, pp. 383–99.

Nutter, G. W. (1978), *Growth of Government in the West* (Washington, DC: Brookings Institution).

Offe, C. (1985), 'New social movements: challenging the boundaries of institutional politics', *Social Research*, vol. 52, no. 4, pp. 817–68.

Offe, C. and Wiesenthal, H. (1985), 'Two logics of collective action – theoretical notes on social class and organizational form', in Offe, C., *Disorganized Capitalism:* In *temporary transformations of work and politics* (Cambridge: Polity Press), pp. 170–220.

O'Leary, B. (1987a), 'The odyssey of Jon Elster', *Government and Opposition*, vol. 22, no. 4, pp. 480–98.

O'Leary, B. (1987b), 'Why was the GLC abolished?', *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 11, no. 2, pp. 197–214.

O'Leary, B. (1990), 'Party support in Northern Ireland, 1969–89', in McGarry, J. and O'Leary, B. (eds), *The Future of Northern Ireland* (Oxford: Oxford University Press), pp. 342–57.

Olson, M. (1978), *The Logic of Collective Action: Public goods and the theory of groups* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press), first published 1965.

Olson, M. (1982), *The Rise and Decline of Nations: Economic growth, stagflation and social rigidities* (New Haven: Yale University Press).

Ordeshook, P. C. (1986), *Game Theory and Political Theory: An introduction* (Cambridge: Cambridge University Press).

Orzechowski, W. (1977), 'Economic models of bureaucracy: survey, extensions and evidence', in Borcherding, T. E. (ed.) (1977), pp. 229–59.

Ostrom, V. (1971), 'Public choice: a different approach to the study of public administration', *Public Administration Review*, vol. 31, no. 2, pp. 203–16.

Ostrom, V. (1974), *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (Tuscaloosa, Ala.: University of Alabama Press).

Ostrom, V. (1986), 'Multi-organizational arrangements and co-ordination: an application of institutional analysis', in Kaufman, F. *et al.* (eds) (1986), pp. 495–510.

Ostrom, V. (1989), 'Some developments in the study of market choice, public choice and institutional choice', in Rabin, J., Hildreth, W. B. and Miller, G. J. (eds), *Handbook of Public Administration* (New York: Marcel Dekker), pp. 861–82.

Ouchi, V. (1980), 'Markets, bureaucracies and clans', *Administrative Science Quarterly*, vol. 25, no. 1, pp. 129–41.

Page, B. (1978), *Choices and Echoes in American Elections: Rational man and electoral democracy* (Chicago: University of Chicago Press).

Page, B. I. and Jones, C. C. (1979), 'Reciprocal effects of policy preferences, party loyalties and the vote', *American Political Science Review*, vol. 73, no. 4, pp. 1071–89.

Page, B. I. and Schapiro, R. Y. (1982), 'Changes in Americans' public policy preferences, 1935–79', *Public Opinion Quarterly*, vol. 46, no. 1, pp. 24–42.

Page, B. I. and Schapiro, R. Y. (1983), 'Effects of public opinion on policy', *American Political Science Review*, vol. 77, no. 1, pp. 175–90.

Page, B. I., Schapiro, R. Y. and Dempsey, G. R. (1987), 'What moves public opinion?', *American Political Science Review*, vol. 81, no. 1, pp. 23–43.

Parry, G. and Moyser, G. (1990), 'A map of political participation in Britain', *Government and Opposition*, vol. 25, no. 2, pp. 147–69.

Peacock, A. T. (1979), *The Economic Analysis of Government, and Related Themes* (Oxford: Martin Robertson).

Peacock, A. T. (1983), 'X-inefficiency: informational and institutional constraints', in Hanusch, H. (ed.) (1983), pp. 125–48.

Peacock, A. T. and Wiseman, J. (1968), *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom* (Princeton: Princeton University Press).

Pelling, H. (1987), *A History of British Trade Unionism* (London: Macmillan), fourth edition.

Peltzman, S. (1980), 'The growth of government', *Journal of Law and Economics*, vol. 27, no. 3, pp. 209–88.

Perlman, M. (1976), 'Party politics and bureaucracy in economic policy', in Tullock, G. (1976), pp. 61–80.

Peters, B. G. (1985), 'Sweden: the explosion of public employment', in Rose, R. *et al.* (1985), pp. 201–26.

Peters, B. G. (1989a), *Comparing Public Bureaucracies: Problems of theories and method* (Tuscaloosa, Ala.: University of Alabama press).

Peters, B. G. (1989b), 'The European bureaucrat: the applicability of "Bureaucracy and Representative Government" to non-American settings' (paper to a conference on 'The Budget-Maximizing Bureaucrat', University of Montreal, Montreal, Quebec, 13–15 April).

Piaget, J. (1971), *Structuralism* (London: Routledge).

Pirie, M. (1988a), *Privatization: Theory, Practice and Choice* (London: Wildwood House).

Pirie, M. (1988b), *Micropolitics* (London: Wildwood House).

Plamenatz, J. (1973), *Democracy and Illusion* (London: Longman).

Plott, C. (1987), 'The robustness of the voting paradox', in Rowley, C. K. (ed.) (1987), pp. 100–2.

Pollitt, C. (1983), *Manipulating the Machine* (London: Allen and Unwin).

Polsby, N. (1963), *Community Power and Political Theory* (New Haven: Yale University Press).

Polsby, N. (1980), 'The newsmedia as an alternative to party in the Presidential selection process', in Goldwin, R. A. (ed) (1980), pp. 50–66.

Ponting, C. (1985), *Whitehall: Tragedy and farce* (London: Hamilton).

Poole, K. T. and Daniels, R. S. (1985), 'Ideology, party and voting in the US Congress, 1959–80', *American Political Science Review*, vol. 79, no. 2, pp. 373–99.

Poole, K. T. and Rosenthal, H. (1984), 'The polarization of American politics', *Journal of Politics*, vol. 46, no. 4, pp. 1061–79.

Powell, G. B. (1981), 'Party systems and political system performance: voting participation, government stability, and mass violence in contemporary democracies', *American Political Science Review*, vol. 75, no. 4, pp. 861–79.

Powell, G. B. (1982), *Contemporary Democracies: Participation, stability and violence* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

Przeworski, A. (1985), *Capitalism and Social Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press).

Przeworski, A. and Sprague, J. (1986), *Paper Stones: A history of electoral socialism* (Chicago: University of Chicago Press).

Quattrone, G. and Tversky, A. (1988), 'Contrasting rational and psychological analyses of political choice', *American Political Science Review*, vol. 82, no. 3, pp. 719–36.

Rabinowitz, G. and Macdonald, S. E. (1986), 'The power of the states in US presidential elections', *American Political Science Review*, vol. 80, no. 1, pp. 66–87.

Rabinowitz, G. and Macdonald, S. E. (1989), 'A directional theory of issue voting', *American Political Science Review*, vol. 83, no. 1, pp. 93–121.

Rees, R. (1985), 'The theory of principal and agent: Parts 1 and 2', *Bulletin of Economic Research*, vol. 37, no. 1, pp. 46–69; and vol. 37, no. 2, pp. 70–90.

Rhodes, R. A. W. (1988), *Beyond Westminster and Whitehall: The sub-central governments of Britain* (London: Allen and Unwin).

Richardson, J. and Jordan, G. (1979), *Governing Under Pressure: The policy process in a post-parliamentary democracy* (Oxford: Blackwell).

Rigaud, J. and Delcros, X. (1986), *Les Institutions Administratives Françaises, La Fonctionnement* (Paris: Dalloz).

Riker, W. H. (1962), *The Theory of Political Coalitions* (New Haven and London: Yale University Press).

Riker, W. H. (1982), *Liberalism Against Populism* (San Francisco: Freeman).

Robbins, L. (1935), *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science* (London: Macmillan), second edition.

Robertson, D. (1976), *A Theory of Party Competition* (London: Wiley).

Robinson, J. (1964), *Economic Philosophy* (Harmondsworth: Penguin).
Roemer, J. (ed.) (1986), *Analytical Marxism* (Cambridge: Cambridge University Press).
Rogowski, R. (1974), *Rational Legitimacy: A theory of political support* (Princeton: Princeton University Press).
Romer, T. and Rosenthal, H. (1978), 'Political resource allocation, controlled agendas and the status quo', *Public Choice*, vol. 33, no. 1, pp. 27–43.
Romer, T. and Rosenthal, H. (1984), 'Voting models and empirical evidence', *American Scientist*, vol. 72, no. 2, pp. 465–73.
Rose, R. (1981), *Understanding Big Government: The programme approach* (London and Beverly Hills: Sage).
Rose, R. (1989), *Ordinary People and Public Policy* (London: Sage).
Rose, R. and Karran, T. (1988), *Taxation by Political Inertia: Financing the growth of government* (London: Allen and Unwin).
Rose, R., Page, E., Parry, R., Peters, B. G., Pignatelli, A. and Schmidt, K. D. (1985), *Public Employment in Western Nations* (Cambridge: Cambridge University Press).
Rosenberg, A. (1979), 'Can economic theory explain everything?', *Philosophy and the Social Sciences*, vol. 9, no. 4, pp. 509–29.
Rothenberg, L. S. (1988), 'Organizational maintenance and retention decisions in groups', *American Political Science Review*, vol. 82, no. 4, pp. 1129–52.
Rowley, C. K. (ed.) (1987), *Democracy and Public Choice* (Oxford: Blackwell).
Rutherford, A. (1986), *Prisons and the Process of Justice* (Oxford: Oxford University Press).
Samuelson, P. A. (1954), 'The pure theory of public expenditure', *Review of Economics and Statistics*, vol. 36, no. 4, pp. 386–9.
Saunders, P. and Klau, F. (1985), *The Role of the Public Sector: Causes and consequences of the growth of government* (Paris: Organization for Economic Co-operation and Development), OECD Economic Studies, no. 4.
Savas, E. S. (1982), *Privatizing the Public Sector: How to shrink government* (Chatham House, NJ: Chatham House).
Savas, E. S. (1987), *Privatization: The Key to Better Government* (Chatham House, NJ: Chatham House).
Schlesinger, J. A. (1985), 'The new American political party', *American Political Science Review*, vol. 79, no. 4, pp. 1152–89.
Schmitter, P. C. and Lehmbruch, G. (eds) (1979), *Trends Towards Corporatist Intermediation* (London: Sage).
Schultze, C. (1977), *The Public Use of Private Interests* (Washington, DC: Brookings Institution).
Schumpeter, J. A. (1944), *Capitalism, Socialism and Democracy* (New York: Harper and Row and London: Allen and Unwin).
Self, P. (1985), *The Political Theory of Modern Government* (Sydney: Allen and Unwin).
Sen, A. K. (1970), *Collective Choice and Social Welfare* (San Francisco: Holden-Day and Edinburgh: Oliver and Boyd).
Sen, A. K. (1977), 'Rational fools: a critique of the behavioural foundations of economic theory', *Philosophy and Public Affairs*, vol. 6, no. 4, pp. 317–44.

Shackle, G. (1969), *Decision, Order and Time in Human Affairs* (Cambridge: Cambridge University Press), second edition.

Sharpe, L. J. (ed.) (1979), *Decentralist Trends in Western Democracies* (London: Sage).

Sharpe, L. J. (1985), 'Central coordination and the policy network', *Political Studies*, vol. 33, no. 3, pp. 361–81.

Sigelman, L. (1986), 'The bureaucrat as budget-maximizer: an assumption re-examined', *Public Budgeting and Finance*, vol. 6, no. 1, pp. 50–9.

Simms, M. (1990), 'Political feminism and women candidates: some implications for pluralism and democracy' (paper to the International Colloquium on Organized Interests and Democracy, Cortone, Italy, 29–31 May).

Smithies, A. (1941), 'Optimal location in spatial competition', *Journal of Political Economy*, vol. 49, pp. 429–39.

Sorenson, R. (1987), 'Bureaucratic decision-making and the growth of public expenditure', in Lane, R. E. (ed.) (1987), pp. 64–76.

Steinfels, P. (1979), *The Neo-Conservatives* (New York: Simon and Schuster).

Stigler, G. J. (ed.) (1988), *Chicago Studies in Political Economy* (Chicago: University of Chicago Press).

Stigler, G. J. and Becker, G. (1977), '*De gustibus non est disputandum*', *American Economic Review*, vol. 67, no. 1, pp. 76–90.

Stokes, D. E. (1963), 'Spatial models of party competition', *American Political Science Review*, vol. 57, no. 2, pp. 368–77.

Taagepera, R. and Shugart, M. S. (1989), *Seats and Votes: The effects and determinants of electoral systems* (New Haven: Yale University Press).

Tarschys, D. (1975), 'The growth of public expenditures: nine modes of explanation', *Yearbook of Scandinavian Political Studies*, vol. 61, no. 4, pp. 1010–19.

Taylor, M. (1987), *The Possibility of Cooperation* (Cambridge: Cambridge University Press.

Taylor, M. and Laver, M. (1973), 'Government coalitions in Western Europe', *European Journal of Political Research*, vol. 1, no. 3, pp. 205–48.

Thain, C. and Wright, M. (1989), 'Running costs: a new agenda for controlling public spending?' (paper to the UK Political Studies Association Annual Conference, University of Warwick, 4 April).

Treasury (1987a), *Supply Estimates* (London: HMSO).

Treasury (1987b), *The Government's Expenditure Plans, 1987–88* (London: HMSO). Cm 56, vol. II.

Trueman, D. (1951), *The Process of Government* (New York: Knopf Press).

Tufte, E. R. (1978), *Political Control of the Economy* (Princeton: Princeton University Press).

Tullock, G. (1965), *The Politics of Bureaucracy* (Washington, DC: Public Affairs Press).

Tullock, G. (1967), *Towards a Mathematics of Politics* (Ann Arbor: University of Michigan Press).

Tullock, G. (1974), 'Dynamic hypotheses on bureaucracy', *Public Choice*, vol. 17, no. 2, pp. 128–32.

Tullock, G. (1976), *The Vote Motive: An essay in the economics of politics, with applications to the British economy* (London: Institute of Economic Affairs).
Turpin, C. (1972), *Government Contracts* (Harmondsworth: Penguin).
Tzserbelis, G. (1990) *Nested Games: Rational choice in comparative politics* (Berkeley: University of California Press).
Uhlaner, C. (1989), 'Rational turnout: the neglected role of groups', *American Journal of Political Science*, vol. 33, no. 2, pp. 390–422.
Veljanowski, C. J. (1982), *The New Law-and-Economics* (Oxford: Centre for Socio-Legal Studies).
Veljanowski, C. J. (1987), *Selling the State: Privatization in Britain* (London: Weidenfeld and Nicolson).
Verba, S. and Nie, N. H. (1972), *Participation in America* (New York: Harper and Row).
von Mises, L. (1944), *Bureaucracy* (New Haven: Yale University Press).
von Weizsacker, C. C. (1971), 'Notes on endogenous change of tastes', *Economic Theory*, vol. 3, no. 4, pp. 345–72.
Wade, L. (ed.) (1983), *Political Economy: Recent views* (Boston: Kluwer-Nijhoff).
Walker, J. L. (1983), 'The origins and maintenance of interest groups in America', *American Political Science Review*, vol. 77, no. 2, pp. 390–406.
Wallerstein, M. (1989), 'Union organization in advanced industrial democracies', *American Political Science Review*, vol. 83, no. 2, pp. 481–501.
Ware, A. (1979), *The Logic of Party Democracy* (London: Macmillan).
Ware, A. (1989), *Between Profit and the State: Intermediate organizations and the United States* (Cambridge: Polity).
Weatherford, M. S. (1983), 'Economic voting and the "symbolic politics" argument: a reinterpretation and synthesis', *American Political Science Review*, vol. 77, no. 1, pp. 158–74.
Weingast, B. (1984), 'The Congressional-bureaucratic system: a principal-agent perspective (with applications to the SEC)', *Public Choice*, vol. 44, no. 2, pp. 147–91.
Whiteley, P. (1990), 'Economic policy', in Dunleavy *et al.* (eds) (1990), pp. 175–96.
Whynes, D. K. and Bowles, R. A. (1981), *The Economic Theory of the State* (Oxford: Martin Robertson).
Wildavsky, A. (1979), *The Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little Brown).
Wilding, P. (1982), *Professional Power and Social Welfare* (London: Routledge).
Williamson, O. E. (1964), *The Economics of Discretionary Behaviour* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall).
Williamson, O. E. (1975), *Markets and Hierarchies* (New York: Free Press).
Williamson, O. E. (1985), *Economic Institutions of Capitalism* (New York: Free Press).
Wilson, G. (1981), *Interest Groups in the United States* (Oxford: Oxford University Press).
Wilson, J. Q. (1973), *Political Organization* (New York: Basic Books).
Wistow, G. (1985), 'Community care for the mentally handicapped: disappointing progress', in Harrison, A. and Gretton, J. (eds), *Health Care UK, 1985* (Hermitage, Berkshire: Policy Journals), pp. 69–78.

Wittman, D. A. (1973), 'Parties as utility maximizers', *American Political Science Review*, vol. 68, no. 2, pp. 490–8.

Wootton, G. (1970), *Interest Groups* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall).

Zipp, J. (1985), 'Perceived representativeness and voting: an assessment of the impact of "choices" vs "echoes"', *American Political Science Review*, vol. 79, no. 1, pp. 50–61.

作者索引

主题索引

后　记

本书的翻译出版历时将近两年。整个工作基本上都是在我最忙碌的时期里进行的。尽管如此，我仍旧五次仔细地翻阅了原著。每一次翻阅都能带来新的体会和理解，译稿也在周围的教授和出版社编辑同志的建议下几经修改。至今，我仍旧怀有惴惴不安的心情，生怕翻译过程中出现的问题或误解会影响读者对原著和作者思想精髓的理解。毕竟，这是我第一次如此系统地翻译一本著作，而且是面对这样一部博大精深的力作。恐怕也只有读者的宽容和真诚的善意批评才能给我带来最大的宽慰。在我内心深处，我真切地希望自己能够准确地理解作者的思想内涵，确切地体会原著所要表达的真实意图。这将是我在本书出版之后，仍将不懈努力的后续工作。

回首翻译本书的全部历程，有几个人和几件事我不能不说。本套译丛的发起者、北京大学政府管理学院的赵成根副教授，从纷繁复杂的著作丛中精选了这部难得的著作。作为我在北京大学求学期间结识的尊敬师长，他给予了我极大的信任和严肃的嘱托，更在我翻译的过程中给予了悉心的指导和大力的支持。北京大学政府管理学院的徐湘林教授在本书的翻译过程中，更是付诸了百般的努力。我永远都不能忘记，他一次又一次耐心地教授我翻译的技巧、一次又一次向我解释作者的思想原意；他完整地审阅了本书的初译稿，并挑灯夜战全面地修改了译稿全文，提出了大量值得认真琢磨和学习的宝贵意见；他也不厌其烦地请教专家，在深夜打电话给我，讲解某些专业术语的准确译法。中国青年出版社的编辑也给我留下了深刻的印象。他们精益求精，既为我树立了榜样，也给了我莫大的鼓励。我也再一次体会到，本书的翻译出版乃是共同努力的结晶。

最后,希望关心本书的读者能够坦率地指正译文中可能存在的错误和不足之处,也希望本书的中译本能够在读者的关心、帮助和支持下得到更好的改进。

张庆东

2003 年夏于北京大学

［Ｇｅｎｅｒａｌ　Ｉｎｆｏｒｍａｔｉｏｎ］
书名＝民主、官僚制与公共选择——政治科学中的经济学阐释
作者＝
页数＝３２９
ＳＳ号＝０
出版日期＝
Ｖｓｓ号＝７７２９２２３０

封面
书名
版权
前言
目录
目录

参考文献
作者索引
主题索引
后记
图解目录